

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ELOISA MAIESKI ANTUNES

A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA SOB O CONTEXTO DA
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

CURITIBA

2015

ELOISA MAIESKI ANTUNES

A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA SOB O CONTEXTO DA
INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Doutor em Geografia, no
Curso de Pós-Graduação em Geografia da
Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho

CURITIBA
2015

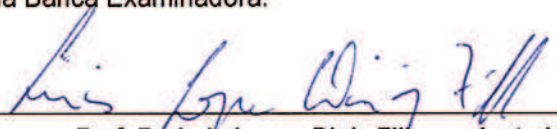
PARECER

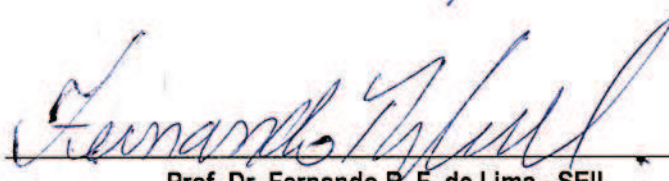
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Geografia reuniram-se para a arguição da Tese de Doutorado, apresentada pelo (a) candidato (a) **ELOISA MAIESKI ANTUNES** intitulada “**A TRANSIÇÃO DE PARADIGMA DA FAIXA DE FRONTEIRA SOB O CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA**”, para obtenção do grau de Doutor em Geografia, do Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná Área de Concentração **Espaço, Sociedade e Ambiente**, Linha de Pesquisa Produção e Transformação do Espaço Urbano e Regional.

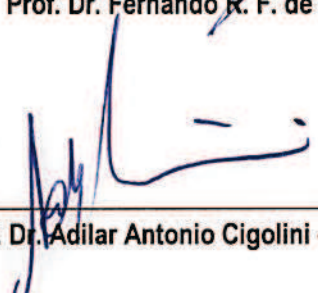
Após haver analisado o referido trabalho e arguido o (a) candidato (a), são de parecer pela APPROVAÇÃO da Tese.

Curitiba, 06 de abril de 2015.

Nome e Assinatura da Banca Examinadora:


Prof. Dr. Luis Lopes Diniz Filho - orientador


Prof. Dr. Fernando R. F. de Lima - SEIL


Prof. Dr. Adilar Antonio Cigolini - PPGGEO/UFPR


Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert - UFRS


Prof. Dr. Jorge Ramón Montenegro Gomez - PPGGEO/UFPR

Dedico esta tese especialmente ao pequeno Miguel Justino Antunes que veio iluminar a vida da minha família. E a você, meu grande amigo, Celso Aparecido Gandolfo (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Luis Lopes Diniz Filho pela confiança que depositou em mim desde o início desta jornada.

Ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, do Setor de Ciências da Terra, da Universidade Federal do Paraná, na pessoa de sua coordenadora Prof^a. Dr^a. Olga Lúcia C. de Freitas Firkowski, pelo apoio recebido.

Agradeço a Adriana e ao Zem por todo o serviço prestado.

A professora Denise Pumain e toda a equipe da *Géographie Cité* por me acolher durante o Doutorado Sanduíche com duração de 18 meses na Université Sorbonne Paris 1.

À CAPES pelo financiamento estudantil.

Aos amigos e colegas que participaram e colaboraram com comentários e sugestões, principalmente ao Juquinha que me incentivou a realizar meu sonho.

Agradeço a minha família por ter colaborado em todos os aspectos.

“Somente depois de ter andado por
terras estranhas,
É que pude reconhecer a beleza de
minha morada.”

Padre Fábio de Mello

RESUMO

A faixa de fronteira é uma área delimitada geograficamente paralela aos limites internacionais sendo, por excelência, um objeto geopolítico pelo fato de ser considerada uma área de defesa desde o período colonial. Assim, a largura da faixa de fronteira foi modificada com o passar do tempo. Em 1850, a largura da faixa de fronteira era de 66 quilômetros. Em 1934, foi estendida para 100 quilômetros e, posteriormente, para 150 quilômetros, a qual se mantém até o momento. A partir do ano de 1990, com a abertura econômica e a formação de blocos regionais houve uma nova configuração territorial na faixa de fronteira porque mudou a relação entre espaço e poder. Alguns municípios fronteiriços passaram a serem estratégicos por formarem redes de conexão tanto comerciais como sociais, ligadas a outros países e/ou outros blocos. Além disso, a faixa de fronteira ganhou destaque por emitir fluxos de mercadorias próprios, não sendo apenas um local de passagem como até então vinha sendo tratada. Este trabalho apresenta as conexões das redes comerciais dos municípios fronteiriços com o restante do mundo, destacando a inserção deles dentro do circuito do comércio internacional, destaca-se que os municípios fronteiriços não estão apenas conectados aos países vizinhos. Também apresenta os casos de regimes aduaneiros especiais nessas regiões mostrando os efeitos na dinamização desses municípios.

Palavras-chave: faixa de fronteira, desenvolvimento, redes fronteiriças.

ABSTRACT

The border area is a geographically delimited area parallel to international limits being a geopolitical object because it is considered a defense area since the colonial period. Thus, the width of the boundary zone has changed over time. In 1850, the width of the border area was 66 kilometers. In 1934, it was extended to 100 kilometers and then to 150 kilometers. From the year 1990, with the economic opening and the formation of regional blocs there was a new territorial configuration in the border region because it changed the relationship between space and power. Some cities are located in the border came to be strategic to form network connections both commercial and social, connected to other countries and/or other blocks. In addition, the border area was highlighted by issuing own goods flows, it is not only a place of passage as until then had been treated. This paper presents the connections of the commercial networks of the border towns with the rest of the world, highlighting the inclusion of them within the international trade circuit, there is the border towns are not only connected to neighboring countries. It also presents the cases of special customs regimes in those regions showing the effects in boosting these municipalities. This paper presents the connections of the commercial networks of the border towns with the rest of the world, highlighting the inclusion of them within the international trade circuit, there is the border towns are not only connected to neighboring countries. It also presents the cases of special customs regimes in those regions showing the effects in boosting these municipalities.

Keywords: Border areas, development, border networks.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - ARCOS FRONTEIRIÇOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL	28
FIGURA 02 - TIPOS DE ANÁLISE REALIZADAS NOS FLUXOS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS	31
FIGURA 03 - ESTRADA FERROVIÁRIA QUE LIGA A FRONTEIRA DO URUGUAI COM MONTEVIDEO	48
FIGURA 04 - LADO BRASILEIRO DA ESTRADA FERROVIÁRIA	48
FIGURA 06 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES EM 1900	55
FIGURA 07 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES EM 1933	56
FIGURA 08 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES EM 1940	58
FIGURA 09 - TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL	64
FIGURA 09 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE ATÉ 10 MIL HABITANTES	99
FIGURA 10 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE 10 A 50 MIL HABITANTES	100
FIGURA 11 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE 50 A 100 MIL HABITANTES	100
FIGURA 12 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS ACIMA DE 100 MIL HABITANTES	101
FIGURA 13 - EIXOS DO IIRSA	118
FIGURA 14 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO ARCO NORTE	156

FIGURA 15 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO ARCO CENTRAL	157
FIGURA 16 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO PARANÁ	158
FIGURA 17 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO RIO GRANDE DO SUL	159
FIGURA 18 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR EM SANTA CATARINA	160
FIGURA 19 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 1999	161
FIGURA 20 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 2008	161
FIGURA 21 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 2013	162
FIGURA 22 — QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS EXPORTADORAS 2012/2013	164
FIGURA 23 —QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS IMPORTADORAS	165
FIGURA 24 - QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS IMPORTADORAS NO ARCO SUL	166
FIGURA 25 - QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS EXPORTADORAS NO ARCO SUL	166
FIGURA 26 - OPERADORES DO RTU	178
FIGURA 27 - AGENTES ECONÔMICOS TRANSFRONTEIRIÇOS E TRIBUTAÇÃO	181

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 — DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO ADOTADA PELA CNM	29
TABELA 02 — EXTENSÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS POR PAÍS VIZINHO E A PORCENTAGEM RELATIVA	51
TABELA 03 — EVOLUÇÃO JURÍDICA SOBRE A FAIXA DE FRONTEIRA E O ENFOQUE MILITAR DADO EM CADA MOMENTO HISTÓRICO	52
TABELA 04 — CARACTERIZAÇÃO DAS FAIXAS DE FRONTEIRAS EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL	61
TABELA 05 — SUPERFÍCIE DOS ESTADOS FRONTEIRIÇOS EM 1872 E 2010	68
TABELA 06 — POPULAÇÃO ESCRAVA E POPULAÇÃO LIVRE DAS PROVÍNCIAS FRONTEIRIÇAS EM 1872	89
TABELA 07 — DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS	90
TABELA 08— TAXA DE URBANIZAÇÃO EM 2010 SEGUNDO OS ARCOS FRONTEIRIÇOS	96
TABELA 09 — QUANTIDADE DE PAÍSES PARA OS QUAIS OS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA EXPORTARAM NO PERÍODO DE 1999 A 2013	139
TABELA 10 — FLUXO DE EXPORTAÇÃO POR PAÍS DA AMÉRICA DO SUL EM 1999, 2006 E 2013	141
TABELA 11 — QUANTIDADE DE PAÍSES DOS QUAIS HOVE IMPORTAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS	148
TABELA 12 — QUANTIDADE DE CIDADES FRONTEIRIÇAS QUE GERARAM FLUXO DE EXPORTAÇÃO ENTRE 1999 E 2013,	154

CONFORME O ARCO FRONTEIRIÇO

TABELA 13 — QUANTIDADE DE CIDADES FRONTEIRIÇAS QUE PARTICIPARAM DO FLUXO DE IMPORTAÇÃO ENTRE 1999 E 2013 POR ARCO FRONTEIRIÇO	154
TABELA 14 — LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS EMPRESAS EXPORTADORAS E IMPORTADORAS	167
TABELA 15 — DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES DO RTU	184
TABELA 16 — CRIAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO	187
TABELA 17 - OPERAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO	193

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 — QUANTIDADE TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS, DOS MUNICÍPIOS DAS PROVÍNCIAS FRONTEIRIÇAS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM 1872	69
GRÁFICO 02 — EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS ENTRE 1872 A 2010	70
GRÁFICO 3 — PORCENTAGEM RELATIVA DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS E NÃO-FRONTEIRIÇOS	71
GRÁFICO 04 — EVOLUÇÃO TEMPORAL DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NOS ESTADOS DE SANTA CATARINA, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL	74
GRÁFICO 05 — EVOLUÇÃO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NO ESTADO DO MATO GROSSO, MATO GROSSO DO SUL E RONDÔNIA	78
GRÁFICO 06 — EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NOS ESTADOS DO AMAPÁ, PARÁ, AMAZONAS, ACRE, RORAIMA	81
GRÁFICO 07 — DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS POR ARCO FRONTEIRIÇO ENTRE 1872 A 2010	86
GRÁFICO 08 — CURVA DO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA ENTRE 1900 E 2010	92
GRÁFICO 09 — EVOLUÇÃO POPULACIONAL FRONTEIRIÇA ENTRE 1900 E 2010 DISTRIBUÍDA EM ARCOS FRONTEIRIÇOS	93
GRÁFICO 10 — TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL POR ARCO FRONTEIRIÇO ENTRE 1940 E 2010	94
GRÁFICO 11 — DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA EM 2010 SEGUNDO OS ESTADOS	95
GRÁFICO 12 — CURVA <i>RANG TAILLE</i> DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS	98

GRÁFICO 13 — COMÉRCIO EXTERIOR INTRABLOCO (MERCOSUL) - (US\$-FOB)	121
GRÁFICO 14 — COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL COM A ARGENTINA - (US\$-FOB)	122
GRÁFICO 15 — COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL COM PARAGUAI E URUGUAI (US\$-FOB)	125
GRÁFICO 16 — EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DO BRASIL NO PERÍODO DE 1999 A 2013 (US\$- FOB)	130
GRÁFICO 17 — QUANTIDADE DE EMPRESAS EXPORTADORAS NO BRASIL ENTRE 2001 A 2013	132
GRÁFICO 18 — QUANTIDADE DE EMPRESAS IMPORTADORAS NO BRASIL ENTRE 2001 E 2013	132
GRÁFICO 19 — EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE EXPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA (FOB-US\$)	136
GRÁFICO 20 — PORCENTAGEM RELATIVA DA EXPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS EM RELAÇÃO À EXPORTAÇÃO TOTAL DO BRASIL	138
GRÁFICO 21 — PAÍSES DO MERCOSUL – PRINCIPAIS PARCEIROS - (FOB-US\$)	141
GRÁFICO 22 — PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS EXPORTAÇÕES DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL	142
GRÁFICO 23 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO CENTRAL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB- US\$)	143
GRÁFICO 24 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO NORTE ENTRE 1999 E 2013 - (FOB- US\$)	144

GRÁFICO 25 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO SUL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)	144
GRÁFICO 26 — EVOLUÇÃO DO FLUXO DE IMPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA - (FOB-US\$)	147
GRÁFICO 27 — PORCENTAGEM RELATIVA DA IMPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS EM RELAÇÃO À IMPORTAÇÃO TOTAL DO BRASIL	148
GRÁFICO 28 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO CENTRAL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB- US\$)	149
GRÁFICO 29 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO NORTE ENTRE 1999 E 2013 - (FOB- US\$)	150
GRÁFICO 30 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO SUL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)	151
GRÁFICO 31 — EMPRESAS IMPORTADORAS PELO RTU POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO	184

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
1.1 OBJETIVOS	24
1.2 HIPÓTESE	25
1.3 ESTRUTURA DA TESE	25
1.4 PRINCIPAIS CONCEITOS GEOGRÁFICOS USADOS NA TESE	27
1.5 BANCOS DE DADOS UTILIZADOS	30
1.6 LIMITAÇÕES DA TESE	33
2 A COMPLEXIDADE E A DINÂMICA DA FRONTEIRA	34
2.1 BREVE EVOLUÇÃO CONCEITUAL SOBRE FRONTEIRA	35
2.2 A FRONTEIRA NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO	39
2.3 OS FLUXOS E AS ESCALAS DA FRONTEIRA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA	44
3 FERRAMENTAS LEGISLATIVAS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS FRONTEIRAS DO BRASIL	49
3.1 CONTEXTO ATUAL DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS	50
3.2 SURGIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA	51
3.3 A EMERGÊNCIA DA FAIXA DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS	62
4 TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS E POPULACIONAIS NA FRONTEIRA DESDE 1872 A 2010	66
4.1 EVOLUÇÃO DO TECIDO URBANO NA FAIXA DE FRONTEIRA (1872–2010)	67
4.2 PROCESSOS DE LITÍGIOS FRONTEIRIÇOS	73
4.3 PROCESSOS DE DESMEMBRAMENTOS MUNICIPAIS NAS FRONTEIRAS	74

4.4 DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS POR ARCO	85
4.5 FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DERIVADOS DE GRANDES TERRITÓRIOS - MÃES	87
4.6 INCLUSÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS DEVIDO À ALTERAÇÃO DA LARGURA DA FAIXA DE FRONTEIRA	87
4.7 A PRESENÇA DAS CIDADES-GÊMEAS NO PRIMEIRO CENSO DO BRASIL	88
4.8 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA (1900–2010)	92
4.9 HIERARQUIA URBANA DAS CIDADES FRONTEIRIÇAS	98
5 TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E A PERSPECTIVA SUL-AMERICANA	104
5.1 ANTECESSORES DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO NO BRASIL	105
5.2 TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA	107
5.3 POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	114
5.4 O MERCOSUL	119
6. COMÉRCIO INTERNACIONAL NOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS	128
6.1 EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL	129
6.2 FLUXOS DO COMÉRCIO EXTERIOR GERADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA	135
6.3 REDES DO COMÉRCIO EXTERIOR NAS CIDADES FRONTEIRIÇAS	152
7 OS CASOS ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO NA FRONTEIRA	169
7.1 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO RTU	170
7.2 REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA (RTU)	172
7.2.1 Aspectos Tributários	172

<i>7.1.2 Aspectos Procedimentais</i>	174
<i>7.1.3 Vedações e Aspectos Sancionatórios</i>	175
7.3 AVALIAÇÃO INICIAL DO RTU A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS AGENTES	176
<i>7.3.1 Premissas para a Avaliação</i>	176
<i>7.3.2 Operadores do RTU e a pesquisa efetuada</i>	177
<i>7.3.3 A Fundamentação e o Histórico do RTU</i>	178
<i>7.3.4 Os Agentes Econômicos na Fronteira e a Tributação sob o ponto de vista do importador</i>	180
<i>7.3.4 O RTU atualmente</i>	183
<i>7.3.5 Vantagens e desvantagens na percepção dos operadores</i>	185
7.4 ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO NA AMAZÔNIA	186
7.5 CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO	189
7.6 FUNCIONAMENTO DAS ALC NA FAIXA DE FRONTEIRA AMAZÔNICA	191
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
BIBLIOGRAFIA	205
APÊNDICES	214

1 INTRODUÇÃO

A primeira linha divisória do Brasil foi o Tratado de Tordesilhas, que delimitava as terras que pertenciam ao reino de Portugal e as do reino da Espanha. Com o passar do tempo, os limites internacionais foram redesenhados conforme os interesses políticos e econômicos vigentes em cada época. Assim, os tratados de Utrecht, de Santo Ildefonso, de Madrid testemunharam a evolução e a expansão do território brasileiro.

As últimas fronteiras foram delimitadas entre o final do século XIX e início do século XX, com a participação do Barão do Rio Branco, que ficou eternizado pela aplicação da política de fronteiras. Tornou-se uma figura célebre da história brasileira e deixou um importante legado territorial para o Brasil. O Barão negociou com outros países importantes tratados de definição dos limites internacionais sobre a localização das fronteiras.¹

¹ As últimas fronteiras brasileiras foram delimitadas de forma pacífica e diplomática entre o final do século XIX e início do século XX. O trabalho desempenhado por José Maria da Silva Paranhos Júnior, mais conhecido como Barão do Rio Branco, uma das grandes personalidades da história brasileira, foi fundamental na negociação e na delimitação fronteiriça (LESSA, 2012). O embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa comenta que para o Barão a geografia e a história sempre foram os grandes interesses intelectuais (CORREA, 2012).

Rio Branco foi o diplomata que conduziu com determinação, prudência e conhecimento de causa os processos de arbitragem internacional e de negociação que concorreram decisivamente para o estabelecimento pacífico de nossas fronteiras (PATRIOTA, 2012). Antes de tornar-se ministro de Relações Exteriores (1902–1912) herdou de seu pai, o Visconde do Rio Branco, uma visão estratégica de negociação. Durante a adolescência participou, de maneira indireta, das articulações do império brasileiro, principalmente da política aplicada no Rio do Prata (CORREA, 2012).

No final do século XIX, o Brasil ainda costurava os últimos limites, ora com arbitragem internacional ora como negociação de território. Segundo Correa (2012) só tinham sido fixadas as fronteiras de forma definitiva com o Paraguai, em 1872 e com a Venezuela, em 1859. Os conflitos territoriais foram mais marcados no norte do país. O Brasil tivera um litígio territorial com a Guiana Francesa, conhecido como a Questão do Amapá, e um litígio com a Guiana Inglesa, conhecido como a Questão Inglesa. Além disso, Correa (2012) afirma que houve assinatura de tratados relacionados à fixação dos limites com a Holanda (Guiana Holandesa) em 1906 e com a Colômbia em 1907. Também fixaram-se limites com o Peru, após o término da negociação com a Bolívia na compra do Acre. A área em litígio na questão do Acre era de 442 mil km², na qual se incluíam os 191 mil km² incorporados ao Brasil pelo Tratado de Petrópolis. Após cinco anos de negociações, foi assinado, em

No fervor das negociações territoriais fronteiriças, pela primeira vez, surgiu na legislação brasileira à faixa de fronteira, através da Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, como uma área delimitada geograficamente paralela aos limites internacionais. Nessa local os lotes podiam ser distribuídos gratuitamente pelo governo imperial para quem tivesse interesse de colonizar essas áreas longínquas.

A faixa de fronteira passou a ser um objeto geopolítico por excelência, porque era considerada uma área de defesa com a instalação de vilas militares e ocupação pelo homem. O enfoque² da defesa e vivificação dos limites internacionais foi predominante do período imperial até o início do governo de Getúlio Vargas.

A largura da faixa de fronteira foi modificada com o passar do tempo. A primeira lei estipulara uma faixa de 66 quilômetros de largura. Em 1934, foi estendida para 100 quilômetros e, posteriormente, para 150 quilômetros, a qual se mantém até o momento.

Entre 1934 e 1988 a faixa de fronteira era visto como uma zona de segurança nacional pelos militares. A Constituição de 1934 trouxe um capítulo consagrado à segurança nacional, e todas as questões referentes à temática deveriam ser estudadas e coordenadas pelo Conselho Nacional de Segurança Nacional. O Decreto-lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, restringia na faixa de fronteira aspectos como a concessão de terras, meios de comunicação, industrialização e algumas atividades sociais e culturais.

Outra ferramenta legislativa normativa usada no ordenamento territorial foi à criação de territórios federais nas fronteiras do Brasil. No início da década de 1940, período entre guerras mundiais, o mundo vivia um momento de instabilidade e de mudanças geopolíticas. Esse contexto colaborou para a criação de territórios federais em regiões onde o poder central considerava vulneráveis e estratégicas.

8 de setembro de 1909, o tratado de limites que atribuiu ao Brasil 403 mil km², e ao Peru cerca de 39 mil km² (ficando o Acre, assim, reduzido a 152 mil km²) (CORREA, 2012). No sul do Brasil, houve um litígio fronteiriço com a Argentina, conhecido como a Questão de Palmas, a qual tem um fundo geopolítico de acordo com o pensamento militar predominante na época. Com o Uruguai foi assinado um novo tratado sobre os limites em 1909 para reparar o excesso de rigor cometido contra os uruguaios pelo tratado de 1851, que lhes tinha negado o direito de navegação na lagoa Mirim e no rio Jaguarão. Rio Branco concedeu-lhes pelo tratado de 30 de outubro de 1909 mais do que haviam demandado: não só a livre-navegação, mas também o condomínio da lagoa Mirim e do Jaguarão e a propriedade de algumas ilhas (CORREA, 2012).

2 O capítulo “Ferramentas Legislativas para o ordenamento territorial nas fronteiras do Brasil” trata dessa classificação dos enfoques militares de acordo com o momento histórico. A pesquisadora Renata Furtado (2013) cita em sua obra detalhes sobre a descrição desses paradigmas.

A partir da década de 1990 o contexto político internacional interferiu na visão do Estado sobre a faixa de fronteira. Sob a onda da abertura econômica muitas transformações ocorreram no plano político e econômico mundial e algumas tiveram repercussões nessa faixa. Uma delas é que com o advento do regionalismo aberto, a alternativa utilizada para buscar melhorias no plano financeiro-econômico foi a formação de blocos econômicos na América do Sul, que visavam à padronização de tarifas aduaneiras e não-alfandegárias. O Brasil desejava ampliar sua carteira de exportação e os países vizinhos eram atraentes para realização da política externa mais voltada para esses países.

A arrumação geográfica em torno de blocos econômicos também era importante para conseguir concorrer com os países que detinham tecnologia e inovação avançada, assim, acreditava-se que com a construção de um bloco com objetivos em comum a negociação na esfera mundial seria, teoricamente, mais fácil. Surgiram várias iniciativas integracionistas como: Comunidade Andina (CAN), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Mercado Comum Centro Americano (MCCA), Comunidade Caribenha (CARICOM), Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), entre outros. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é a mais recente e está em fase de estruturação jurídica e institucional. De forma geral, os blocos na América do Sul surgiram com finalidades de cunho econômico e comercial, embora o aspecto político seja intrínseco ao processo.

É importante frisar que a integração da América do Sul era um sonho antigo. No século XIX, Simón Bolívar, conhecido como Libertador, considerado o “profeta da integração latino-americana”, na tentativa de transformar a região em um império, conduziu exércitos que libertaram do domínio espanhol cinco países da região: Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia.

A integração econômica é uma forma de “proteger” as empresas nacionais da competitividade dos outros países e ampliar as fronteiras econômicas. Apesar de ser uma forma limitada, as economias dentro do bloco conseguem um mercado consumidor mais cativo devido aos incentivos tributários especiais aplicados. Atualmente, existem blocos que visam também à integração cultural e social dos povos; em cada um, os estágios de aprofundamento são variados e dependem da vontade política de cada Estado.

Cada bloco tem seu marco inicial e metas específicas para serem cumpridas durante um determinado período, além de mecanismos de implementação próprios, controle e solução de conflitos e controvérsias.

Assim, a formação de blocos econômicos traz uma nova configuração territorial porque a relação entre espaço e poder mudou, surgindo uma nova arrumação geopolítica. Desta forma, a faixa de fronteira, que era vista pelo Estado como uma área de defesa, passou a ter outros papéis relevantes. Primeiro, porque a fronteira é o local de contato com os países vizinhos, a partir do momento em que o governo passou a formar blocos econômicos regionais alguns municípios fronteiriços passaram a serem estratégicos por formarem redes de conexão tanto comerciais como sociais ligadas a outros países e/ou outros blocos. Segundo, ganhou um papel no contexto da integração econômica por emitir fluxos de mercadorias próprios, não sendo apenas um local de passagem. Embora alguns autores acreditam que os fluxos de comércio exterior que passam pela fronteira sejam apenas de passagem, as estatísticas de comércio exterior do município indicam que há fluxos que cruzam a fronteira e fluxos que são emitidos na fronteira. Terceiro, alguns pontos da faixa de fronteira realizam comércio com outras regiões no mundo, não apenas restrita aos países vizinhos.

A faixa de fronteira e, mais especificamente, os municípios fronteiriços estão inseridos em um contexto de comércio internacional não apenas com os vizinhos, mas também com países mais distantes, devido à geração de fluxos comerciais que foram sendo incentivados depois do liberalismo vivido após o período de guerra. Assim, o comércio exterior passou a ser mais uma ferramenta de desenvolvimento econômico³ e a faixa de fronteira ganhou uma nova perspectiva. Além de ser uma área de defesa sob o ponto de vista militares, a faixa de fronteira, a partir de 1990, passou a ser considerada uma área de defesa e desenvolvimento, nascendo um novo paradigma (defesa e desenvolvimento).⁴

³ As relações econômicas internacionais produzem um padrão de comércio que depende de fatores como trabalho, produtividade, condições geográficas e ambientais, nível de tecnologia, capital e uso relativo de cada fator. Explicar esses padrões tem sido uma das principais preocupações entre economistas e geógrafos econômicos. Esta tese não foca explicar quais são os fatores de produção que produzem um padrão de comércio na faixa de fronteira.

⁴ Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o paradigma aplicado, sob o ponto de vista militar, na faixa de fronteira mudou de uma área de segurança para uma área de defesa e desenvolvimento. Houve a instalação de programas como o Calha Norte, que visa desenvolver e defender a região amazônica, entre outras funções. Um dos projetos mais recentes e mais

A faixa de fronteira é definida pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, regulamentada pelo Decreto nº 85.064, de 26 de agosto de 1980, cujo teor foi ratificado pela Constituição Federal de 1988, no parágrafo segundo do artigo 20. De acordo com a legislação, a faixa de fronteira tem 150 quilômetros de largura da linha divisória para dentro ao longo das fronteiras terrestres. Embora ainda existam medidas de proteção contra os perigos externos e à defesa nacional, é uma região propícia para a cooperação transfronteiriça e fundamental para afirmar a integração regional no Cone Sul. A faixa de fronteira está ao lado dos outros países latinos e sofre influência direta decorrente das relações econômicas internacionais através dos fluxos e redes econômicas formados na região.

O Ministério da Integração Nacional e os geógrafos do grupo RETIS/UFRJ fizeram um levantamento das condições econômicas, institucionais, culturais e sociais da faixa de fronteira brasileira e formularam uma proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), disponível no *site* do ministério.

O programa visa subsidiar políticas públicas em diversas escalas de ação governamental. Paralelamente, a proposição de indicadores econômicos e sociais pode subsidiar a iniciativa privada em futuras tomadas de decisão quanto à aplicação de investimentos e ações pela cidadania na região de fronteira. O objetivo do trabalho é definir uma agenda global de diretrizes, estratégias e instrumentos de

audaciosos é o SISFRON, que visa monitorar toda a faixa de fronteira, ou seja, 27% do território, com o intuito de colaborar para o combate de delitos ambientais e fronteiriços. Nessa visão a faixa de fronteira passa a ser um objeto de importância de integração com os países vizinhos para o combate de crimes transfronteiriços que ocorrem em alguns pontos da faixa de fronteira.

O interesse político na construção de blocos econômicos e na integração sul-americana também influenciou a transformação das Forças Armadas. Em 1999 houve a criação do Ministério da Defesa, ocorrendo a terceira mudança no paradigma militar. Sob o foco militar a faixa de fronteira passa a ser de defesa e desenvolvimento. Em 2005 foi publicado o documento Política Nacional de Defesa e em 2008, o Estratégia Nacional de Defesa (END). Esses dois documentos são os mais importantes sobre a temática porque preveem a cooperação militar com os países sul-americanos no campo da defesa. Em 2004, também foi publicada uma lei complementar sobre a atribuição do Exército na faixa de fronteira autorizando-o a atuar por meio de ações repressivas e preventivas contra os delitos transfronteiriços e ambientais, juntamente com outros órgãos. O Exército passou a direcionar suas práticas à faixa de fronteira, principalmente em relação às ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais. A atuação pode ocorrer de forma isolada ou em coordenação com outros órgãos do Executivo, principalmente em atividades de patrulhamento, revista de pessoas e de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e prisões em flagrante delito (Lei nº 97, de 09 de junho de 1999 e Lei Complementar nº 117, de 01/09/2004) (FURTADO, 2013).

Particularmente a END organiza-se em três pontos principais, chamados de eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reorganização da indústria nacional e de material de defesa e composição dos efetivos das Forças Armadas.

ação destinados à reestruturação do PDFF. A agenda tem como linhas condutoras o desenvolvimento econômico regional e a promoção da cidadania dos habitantes da fronteira, num momento estratégico de fortalecimento da integração sul-americana (MIN, 2005).

O PDFF adotou uma nova base territorial dividida em três grandes arcos: Norte, Central e Sul. Esta “classificação” respeita as diferenças regionais, econômicas, sociais e culturais entre eles. O Arco Sul é composto pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O arco Norte pelos estados da Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Acre. E, por fim, o Arco Central compreende Mato Grosso, Rondônia e Mato Grosso do Sul.

Assim, considerando a faixa de fronteira como a região estudada nessa tese, e considerando o momento político e econômico onde o governo elegeu a América do Sul como parte da sua identidade política e as relações econômicas, comerciais se intensificaram criando novas formas de organização na fronteira. Desta forma, a relação entre território e capital tornou-se estratégica e os estudos geográficos que abordam essa temática são essenciais para o fomento regional. Diante deste contexto, a principal questão levantada na tese é: de que maneira o contexto da integração econômica afetou a organização espacial na fronteira?

O estudo visa compreender as transformações socioespaciais que ocorreram na faixa de fronteira antes e depois do contexto da integração econômica, entender a dinâmica dos fluxos e as redes comerciais geradas nos municípios fronteiriços, destacando a inserção de alguns municípios fronteiriços no comércio internacional. Além disso, destacar os casos de regime de tributação especiais para importação e exportação de produtos que estão presentes em alguns municípios fronteiriços.

A análise dos fluxos comerciais internacionais é realizada nos 588 municípios distribuídos nos três arcos fronteiriços. O recorte temporal da análise para análise demográfica e territorial é de 1872 a 2010 e para a análise dos fluxos de comércio exterior é de 1990 a 2014.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é:

- Analisar a organização espacial dos municípios fronteiriços sob do liberalismo econômico a partir da década de 1990.

Os objetivos específicos do estudo são:

1. compreender as ferramentas jurídicas normativas utilizadas para o ordenamento territorial nas fronteiras brasileiras;
2. analisar o contexto jurídico e político para as mudanças de paradigma na faixa de fronteira desde 1850 até 1988;
3. analisar a evolução territorial e demográfica dos municípios fronteiriços, no período de 1872 a 2010;
4. entender os fluxos e as redes comerciais geradas nos municípios fronteiriços, destacando a inserção desses municípios no comércio internacional;
5. compreender casos especiais dos fluxos de importação/exportação presentes na fronteira brasileira.

1.2 HIPÓTESE

A partir do ano de 1990 o contexto político na fronteira começou a mudar. Sob a onda do liberalismo econômico muitas transformações ocorreram no plano político e econômico mundial, com repercussões na faixa de fronteira.

A formação de blocos econômicos trouxe uma nova configuração territorial porque a relação entre espaço e poder mudou, surgindo nova arrumação geopolítica. Desta forma, a faixa de fronteira que era vista mais como uma área de defesa passou a ter novos papéis. Primeiro, porque a fronteira é o local de contato com os países vizinhos, a partir do momento em que o governo passou a formar blocos econômicos regionais alguns municípios fronteiriços passaram a serem estratégicos por formarem redes de conexão tanto comerciais como sociais, ligadas a outros países e/ou outros blocos. Porque ganhou um papel no contexto da integração econômica por emitir fluxos de mercadorias próprios, não sendo apenas um local de passagem. E, também porque alguns pontos da faixa de fronteira estão integrados com outras regiões no mundo, não apenas restrita aos países vizinhos.

1.3 ESTRUTURAÇÃO DA TESE

A tese está dividida em 08 capítulos. O primeiro é composto por introdução, objetivos e hipótese, abordando brevemente a relevância dos estudos fronteiriços, com foco nas questões geopolíticas e econômicas que envolvem a faixa de fronteira do Brasil. Também informam-se ao leitor os principais conceitos geográficos abordados, os bancos de dados utilizados e as limitações estatísticas da tese.

O segundo capítulo objetiva demonstrar a complexidade das variáveis que envolvem os estudos fronteiriços como a variação de escala (local, estadual, regional, nacional e internacional), as principais características das fronteiras e a dinâmica própria que existe nessas áreas.

Na sequência, o capítulo 3 descreve as duas principais ferramentas jurídicas usadas para o ordenamento territorial na fronteira. A faixa de fronteira e os territórios

federais foram os principais instrumentos para manter o território fronteiro ligado ao poder central, sendo usados como área de segurança/defesa para os militares.

Nos capítulos 04 analisam-se as transformações territoriais e demográficas dos municípios fronteiriços desde 1872 até 2010. Foi realizado um estudo quantitativo sobre a evolução demográfica de todos os censos brasileiros disponíveis e a formação da malha fronteira e evolução das cidades fronteiriças por meio de processos de desmembramentos municipais, anexação e litígio.

O capítulo 5 trata da teoria de integração e dos fatores que levaram os países a buscar novas formas de inserção na economia global. Faz apontamentos sobre a Teoria da Integração e as relações econômicas do Brasil, sob a luz do regionalismo da década de 90. Posteriormente, discutem-se as mudanças de políticas territoriais na América do Sul, destacando a importância da Iniciativa de Infraestrutura para América do Sul (IIRSA) e os principais blocos econômicos do Cone Sul. E, finalizando, o histórico do MERCOSUL.

O capítulo 6 apresenta a inserção de alguns municípios fronteiriços no contexto do comércio internacional. Foi analisado o histórico dos fluxos de importação e exportação das cidades fronteiriças, de acordo com os arcos fronteiriços, a inserção das cidades fronteiriças ligadas ao comércio internacional e a espacialização das cidades exportadoras e importadoras.

O capítulo 7 trata dos casos especiais dos fluxos de importação na fronteira, sendo o Regime Tributário Unificado (RTU) e as Áreas de Livre Comércio (ALC), na Amazônia. Por fim, o capítulo 8 traz as considerações finais da tese e sugestões de estudos futuros.

1.4 PRINCIPAIS CONCEITOS GEOGRÁFICOS USADOS NA TESE

Os termos relativos aos estudos fronteiriços têm gerado na evolução do pensamento científico diferentes interpretações e marcos normativos. Esta seção visa discutir brevemente os três principais conceitos usados na tese, a saber: faixa de fronteira, arcos fronteiriços, municípios fronteiriços e suas variações.

1) A faixa de fronteira é o primeiro conceito a ser abordado. Sob o olhar da Constituição Federal de 1988, art. 20, § 2º, a faixa de fronteira é uma área geograficamente delimitada de até 150 quilômetros paralela aos limites internacionais do Brasil.

2) Arcos fronteiriços: o Ministério da Integração Nacional tem como uma das missões, com outros ministérios e instituições competentes, elaborar as diretrizes para o desenvolvimento regional da faixa de fronteira. Ele adotou um critério de ordenamento do território construído a partir de três zonas geográficas para o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) (MIN, 2005). As zonas geográficas são classificadas em: arco fronteiriço norte, arco fronteiriço central e arco fronteiriço sul. A divisão foi elaborada por um dos principais grupos de pesquisa que trabalha com esta temática, o RETIS, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, formado por pesquisadores, principalmente geógrafos, que desenvolveram este novo paradigma a partir das diferenças regionais, socioeconômicas e culturais encontradas em cada arco.

O Arco Norte é formado pelos estados da Amazonas, Pará, Amapá, Roraima e Acre. O Arco Central compreende Mato Grosso, Rondônia e Mato Grosso do Sul. E o Arco Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A figura 01 mostra os arcos fronteiriços brasileiros. Na divisão macrorregional adotada pelo IBGE, Rondônia está inserida na região Norte, mas nesta classificação Rondônia pertence ao Arco Central.

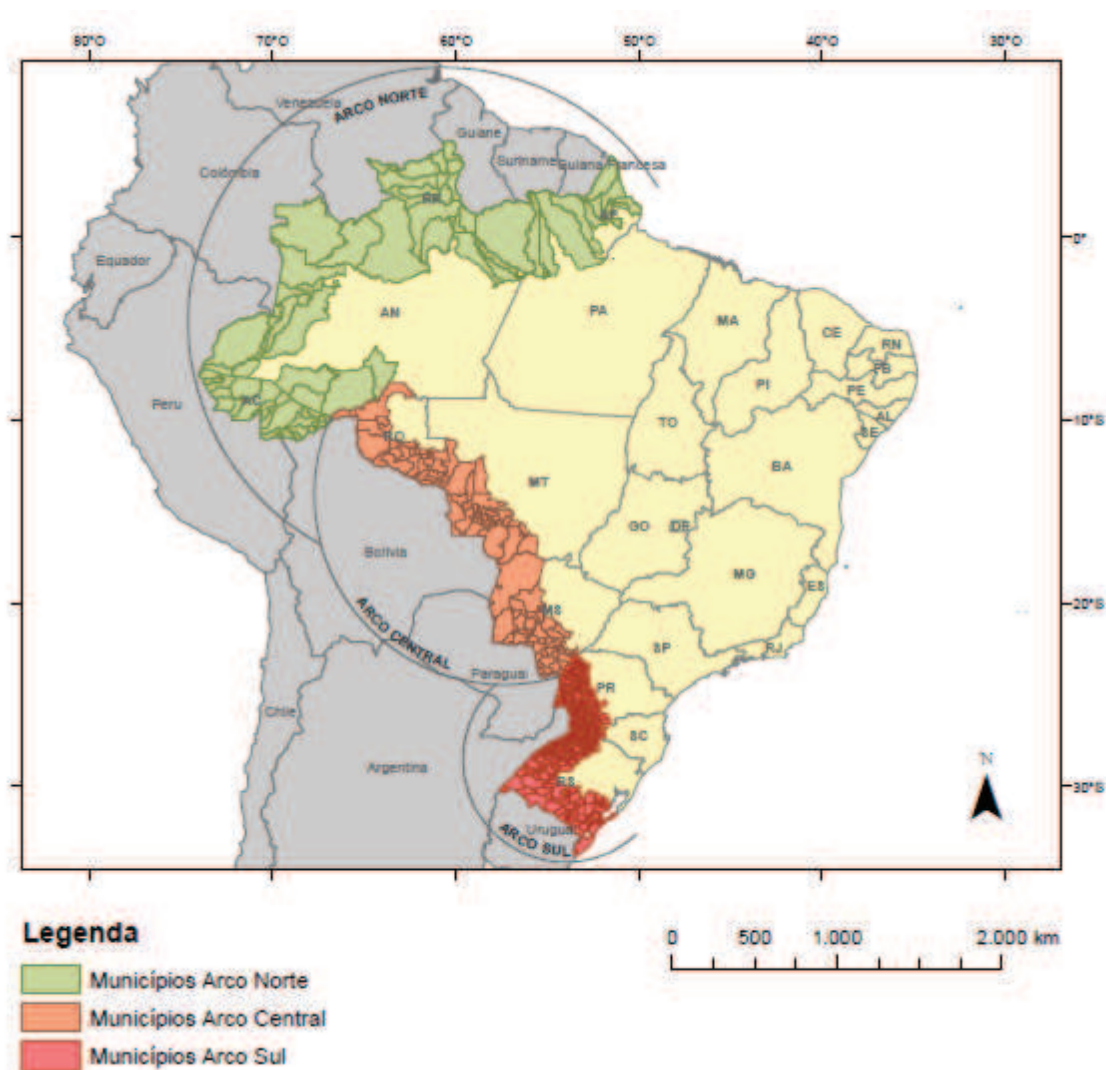


FIGURA 01 - ARCOS FRONTEIRIÇOS DA FAIXA DE FRONTEIRA DO BRASIL

FONTE: Ministério da Integração Nacional (2005) – modificado pela autora

3) O terceiro conceito abordado é o de municípios fronteiriços. Os municípios fronteiriços são aqueles localizados na faixa de fronteira que é prevista em lei. São classificados de três formas:

1. Municípios limítrofes: são aqueles situados ao lado do limite internacional. Não são necessariamente cidades-gêmeas.
2. Municípios fronteiriços localizados na faixa de fronteira: são aqueles em que o perímetro urbano está inserido na faixa de fronteira (em partes ou na totalidade) e não toca o limite internacional.

3. Cidades-gêmeas: são municípios fronteiriços cuja sede urbana está localizada bem próximo ao limite internacional.

A Tabela 1 mostra a quantidade atual dos municípios limítrofes, dos localizados na linha de fronteira e das cidades-gêmeas por unidade da federação. No caso brasileiro, algumas cidades-gêmeas surgiram através da instalação de bases militares que tinham a função de fazer a defesa e a segurança do território. Com o passar do tempo, as cidades-gêmeas começaram a absorver novas funções com a implementação de aduanas e bases fiscais.

TABELA 1 — DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO ADOTADA PELA CNM

Estados	Cidades-gêmeas	Municípios limítrofes	Municípios fronteiriços localizados na faixa de fronteira	Total no Estado
Acre	4	13	5	22
Amazonas	1	7	13	21
Roraima	1	7	6	15
Amapá	1	1	6	8
Pará	0	3	2	5
Mato Grosso do Sul	6	7	32	44
Mato Grosso	0	4	24	28
Rondônia	1	8	18	27
Paraná	3	14	122	139
Santa Catarina	1	9	72	82
Rio Grande do Sul	10	19	168	197
Total	28	92	468	588

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008).

Na lista de cidades-gêmeas divulgada pelo PDFF em 2005, pelo Ministério da Integração Nacional os municípios do estado do Mato Grosso do Sul são diferentes da lista divulgada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Inicialmente, Corumbá, Porto Murtinho, Bela Vista, Ponta Porã, Paranhos e Coronel Sapucaia foram incluídos como cidades-gêmeas no PDFF. Porém, após 3 anos, o CNM

publicou outra lista que não classifica os municípios da mesma maneira. A primeira diferença é que Porto Murtinho é considerado município limítrofe e não cidade-gêmea (par com Palma Chica – PY). A segunda diferença é a inclusão de Mundo Novo (MS) como cidade-gêmea, junto a Guaíra (PR), de Salto del Guairá (PY). E a terceira diferença está na exclusão de Coronel Sapucaia da lista do CNM.

Os critérios de classificação das cidades-gêmeas estão sendo revistos pelo Ministério da Integração Nacional porque, embora o conceito atenda a um critério geográfico (que é fundamental), ainda é necessário um critério adicional para facilitar a classificação dos municípios que desejam ser incluídos nesta categoria para receber benefícios adicionais (ANTUNES, 2014). Esta demanda iniciou com a regulamentação da Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012, que trata da instalação de *free-shops* em cidades-gêmeas. Depois da publicação da lista original houve uma demanda por parte das prefeituras das cidades limítrofes para inclusão na categoria de cidades-gêmeas.

1.5 BANCOS DE DADOS UTILIZADOS

Os principais bancos de dados utilizados para o desenvolvimento da tese foram: do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da AliceWeb (Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Para o desenvolvimento do capítulo 04 foram utilizados os censos brasileiros de 1872 a 2010 e a divisão territorial disponibilizada pelo IBGE, portanto, o nome das cidades podem sofrer variações de acordo com o ano da base de dados. Em primeiro lugar, foi criado os *shapes*⁵ de cada faixa de fronteira com as larguras determinadas (66km – 100km – 150km) conforme a legislação vigente. Em seguida,

⁵ O “shape” é um tipo de arquivo digital que representa uma feição ou elemento gráfico, seja ela em formato de ponto, linha ou polígono e que contém uma referência espacial (coordenadas geográficas) de qualquer que seja o elemento mapeado.

O “shape” é na verdade um conjunto de vários arquivos. Três arquivos individuais são obrigatórios para armazenar os dados do núcleo que compreende um shapefile. São eles o arquivo “.shp”, o arquivo “.shx” e o arquivo “.dbf”. Fonte: <http://www.semace.ce.gov.br/2011/06/shape-definicoes-e-conversao/>

os *shape* foram sobrepostos nos mapas políticos do Brasil reconfigurados de acordo com o tempo. O passo seguinte foi à análise cartográfica dos municípios inseridos em partes ou totalmente nas faixas de fronteiras.

Para o capítulo 6 usou-se a base de dados da AliceWeb — municípios (exportação e importação), que adota como critério o domicílio fiscal da empresa exportadora ou importadora. É importante esclarecer que para a pessoa jurídica o domicílio fiscal será equivalente à sede social ou ao lugar onde ela desenvolve sua atividade. Não necessariamente os produtos estão sendo fabricados no mesmo município.

A análise dos fluxos de comércio internacional foi realizada de três formas: 1) análise dos fluxos de importação e exportação em diferentes escalas, 2) relação dos municípios fronteiriços com outros países e a 3) centralidade dos municípios no circuito de comércio internacional (figura 02).

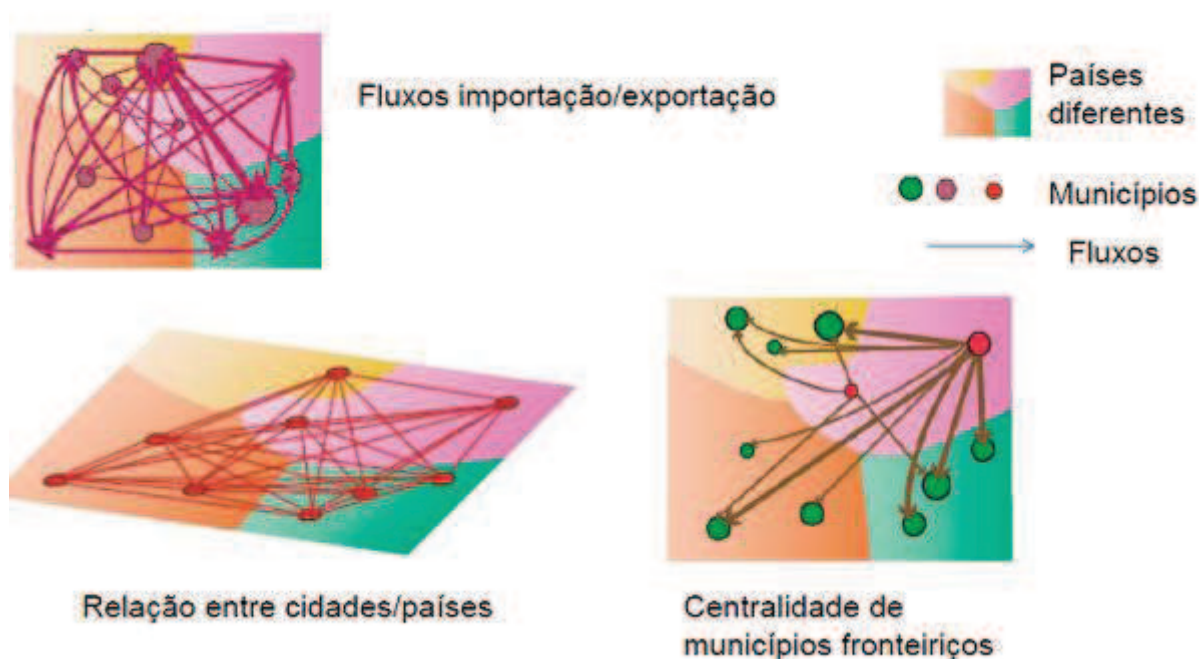


FIGURA 02: TIPOS DE ANÁLISES REALIZADAS NOS FLUXOS DE COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS.

Fonte: Elaboração própria

Para a primeira etapa foram analisados os:

- fluxos de importação e exportação do Brasil,
- fluxos de importação e exportação da faixa de fronteira,
- Fluxos de importação e exportação dos arcos fronteiriços,

Em um segundo momento analisou-se a relação dos municípios que estão inseridos no circuito do comércio internacional com os países que tem algum link.

Em um terceiro momento analisou-se a centralidade dos municípios na rede formada pelo comércio internacional, através do cálculo de “Betweenness centrality” através de um software específico. A Betweenness centrality (intermediação) de um nó v é dada pela expressão:

$$g(v) = \sum_{s \neq v \neq t} \frac{\sigma_{st}(v)}{\sigma_{st}}$$

onde σ_{st} é o número total de menores caminhos do nó s para o nó t e $\sigma_{st}(v)$ é o número de menores caminhos que passam por v . Vale salientar que a intermediação de um nó escala com o número de pares de nós, indicado pelo somatório dos índices. Portanto o cálculo pode ser redimensionado dividindo pelo número de pares de nós não incluindo v , de maneira que $g \in [0, 1]$. A divisão é feita por $(N-1)(N-2)$ para grafos direcionados e por $(N-1)(N-2)/2$ para grafos não-direcionados, onde N é o número de nós no componente grande. Nota-se que o valor escala para o máximo quando um nó é compartilhado por todos os menores caminhos. Este geralmente não é o caso, e a normalização pode ser realizada sem a perda de precisão.

$$\text{normal}(g(v)) = \frac{g(v) - \min(g)}{\max(g) - \min(g)}$$

que resulta em:

$$\max(\text{normal}) = 1$$

$$\min(\text{normal}) = 0$$

Este redimensionamento sempre será de uma faixa menor para uma faixa maior, logo não há perda de precisão.

O sistema de numeração está no padrão americano porque como a maior parte da parte da pesquisa quantitativa foi realizada no estágio Doutoral em Paris, optou-se pelo padrão utilizado no laboratório.

1.6 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

No que concerne ao domínio estatístico, tentou-se manter um critério de confiabilidade utilizando, de preferência, institutos reconhecidos e organismos oficiais. É necessário advertir que as estatísticas representam a coluna vertebral da tese, mas também teve pesquisa in loco e entrevistas com os agentes e habitantes fronteiriços.

Em relação à dimensão temporal, é importante destacar o recorte utilizado para este trabalho. A análise aborda o período de 1872 a 2010 para a análise da evolução demográfica e das transformações territoriais na faixa de fronteira. Para a análise da faixa de fronteira sob o paradigma da integração econômica utilizou-se o recorte espacial de 1999 a 2010 pois, embora o fervor da integração econômica tenha se iniciado na década de 1990, o MDIC não fornece estatística em escala municipal anterior a 1999.

Outro fator limitador é que a análise estatística é realizada apenas de um lado da fronteira. Infelizmente, os dados estatísticos dos países vizinhos não são comparáveis. Suas estatísticas, geralmente, são realizadas por província e não por municípios. Embora haja um grupo de trabalho do IBGE para formalização e padronização dos dados com os países do MERCOSUL, até o momento isso não se tornou possível, por isso, a coleta e análise estão sendo feitas por apenas um lado da fronteira.

2 A COMPLEXIDADE E A DINÂMICA DA FRONTEIRA

Um território se prolonga
Más allá de las fronteras
Y despierta
Para ajustarse el corazón a la medida
Y entonces junto a sua alma o doble
Estamos em diferentes cajones del mapa
Revisando nuestra campaña
Soñando cerca de la realidad
Para terminar un viaje circular.
Más allá de las Fronteras. Alfonso Freire

Este capítulo tem como objetivo apresentar brevemente a mudança de significado de fronteiras no pensamento geográfico, as principais características das fronteiras e a dinâmica própria que existe nessas áreas. Aborda as variáveis que envolvem os estudos fronteiriços, como a variação de escala da fronteira e a dimensionalidade dos fluxos inseridos em um ambiente complexo.

2.1 BREVE EVOLUÇÃO CONCEITUAL SOBRE FRONTEIRA

As discussões sobre temas fronteiriços têm sido profícuas e ao mesmo tempo polêmicas na evolução do pensamento científico, pois têm gerado há séculos diferentes interpretações e marcos normativos. A fronteira é criada por um poder político e é colocada diante do indivíduo, um indivíduo que pertence a um grupo, há uma memória e identidade coletiva. Ela pode ser interpretada como um espelho da sociedade que a criou, como uma barreira e distinção entre povos.

A fronteira é percebida pelos habitantes e utilizada cotidianamente. A sua presença produz um efeito de barreira e de descontinuidade, caracterizando-se como um novo elemento na organização territorial e também pode ser um campo de experiências individuais e coletivas. De uma maneira ou de outra, ela ocupa um espaço e assegura uma justaposição muito complexa. Cabe ao pesquisador dar um sentido às funções emergentes dos objetos e dos fixos territoriais que marcam o contexto fronteiriço, que pode ser exclusivo, inclusivo ou associativo em relação a fatores não fronteiriços.

Os inúmeros estudos sobre as fronteiras atestam a sua diversidade, as diferenças de significados para a população envolvida e as implicações nas políticas públicas. Esses estudos contribuem para a reflexão sobre as grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais que ocorrem nas fronteiras entre os mais diversos países.

Há um consenso na literatura acadêmica de que é com o advento do Estado Moderno que a fronteira linear, precisamente delimitada e demarcada, vai se tornar imprescindível, já que para se impor o Estado precisou, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial (STEIMAN & MACHADO, 2002). Embora a origem etimológica do termo *fronteira* estivesse associada a um fenômeno espontâneo da vida social, que designava a margem do mundo habitado, com o passar do tempo a sistematização de estudos no âmbito da geografia, do direito, da economia e da política trouxe uma mudança cognitiva relacionada ao limite.

Para o geógrafo Michel Foucher, grande pensador sobre a temática, "as fronteiras são estruturas espaciais elementares, linear, com a função de descontinuidade geopolítica e de marcação sob três registros: real, simbólico,

imaginário” (FOUCHER, 2007, pg. 38). A noção de realidade é o limite espacial do exercício da soberania dentro da modalidade proposta, pode ser aberta, fechada ou entreaberta. A dimensão simbólica remete ao aparecimento de uma comunidade política inscrita em um território que é tratado e identificado. A dimensão do imaginário conota a relação com o outro, o vizinho, amigo ou inimigo. O emigrante ou refugiado sabe muito bem o que significa atravessar a linha “imaginária”. A fronteira não é um limite funcional banal com um papel jurídico e fiscal (FOUCHER, 2007).

A origem da palavra fronteira veio de «front», um termo militar, que designa a zona de contato com um inimigo armado. Esta linha sinuosa e flutuante evolui em função das relações de forças presentes (REITEL & ZANDER, 2004). Originalmente o termo não foi aplicado a uma linha e sim a uma área. Na Europa medieval, a zona/região de fronteira era uma área, ou seja, possuía largura e extensão, de modo a cumprir o objetivo de separar os povos indesejáveis (STEIMAN; MACHADO, 2002).

A ideia de *fronteira natural* teria surgido na França no século XVI, e já seria um indicativo da nova função dos limites, relacionada à fundamentação da base territorial do Estado. O debate que surgiu entre franceses e alemães sobre a soberania francesa na Alsácia e no vale do Reno (que seria a “fronteira natural” da França) deu margem ao aparecimento do conceito de fronteira baseado no princípio de que a base territorial do estado deveria ser linguística ou racial, posição defendida pelos humanistas alemães (STEIMAN; MACHADO, 2002). A problemática que envolvia este conceito considerava o traçado da fronteira natural perigoso porque podia ser fortemente contestado, pois não era possível visualizar o terreno nem seu mapa.

A partir do século XVII a fronteira torna-se progressivamente uma linha na borda, um limite entre dois estados. Ela adquire um sentido mais político com a construção dos Estados-Nações, indo em direção oposta ao conceito de fronteira natural porque o limite de território é mais fácil para controlar do que um obstáculo físico. A fronteira torna-se uma linha, com frequência artificialmente traçada, sobre o terreno, tornando-se objeto de reorganização espacial. A fronteira política consiste na separação de dois territórios que se materializam pela existência de uma

descontinuidade, separados por uma linha. São dois sistemas políticos face a face, tratados de igual para igual, porém, seu funcionamento, seu modo de organização, seu sistema jurídico são diferentes (REITEL & ZANDER, 2003). As fronteiras espaciais ditas clássicas são aquelas que separam os Estados (WACKERMANN, 2003).

Para alguns autores existe uma diferença entre linha e fronteira. Wackermann (2003) cita que é conveniente evitar o uso de noção de fronteira como um simples limite. A linha de fronteira é um conjunto de obstáculos que resulta na reconfiguração do terreno, na combinação de lugares fortes e nas aberturas de fortificações passageiras.

O Tratado de Vestfália, assinado em 1648, engajou progressivamente uma nova ordem geopolítica no seio da Europa. O tratado consolidou um conjunto de estados, dispostos em fronteiras precisas e reconhecidas, sob o qual exerceu seu poder. A fixação e o traçado de uma fronteira são destinados a evitar uma invasão na soberania de um país e implica também o reconhecimento mútuo. Essas regras “garantem” mais a paz do que a guerra. A tradição westfaliana está associada à imagem de *ligne-frontière* (linha fronteira), associada a atores fortes como o Estado e a representação da nação. Portanto, a formação dos estados está extremamente ligada à formação dos territórios e fronteiras.

A política de fronteira adotada pelo Barão do Rio Branco no século XIX e início do século XX concebia o processo de definição das fronteiras do Brasil como fator de proteção e separação, ao invés de união. Seu projeto não previa claramente o estabelecimento de vinculações mais estreitas do Brasil com os países sul-americanos (CORREA, 2012).⁶

⁶ Conforme afirma o pesquisador Borba (2013), e também Mattos (1980), a definição dos limites internacionais teve quatro fases: (i) precedentes históricos — com estudo das características culturais dos povos ocupantes da região com eventuais tentativas de estabelecimento da fronteira; (ii) delimitação — pelo estabelecimento e ratificação de tratados, num processo essencialmente político, em que os negociadores dos países decidem, à vista da documentação disponível, como deve ser traçada a linha delimitadora dos territórios; (iii) demarcação — quando se aplicam as intenções dos delimitadores para fixar o terreno, o rio, a lagoa, a montanha ou outro acidente geográfico escolhido como base de delimitação, a fim de implantar marcos definidores das grandes linhas do contorno do território; e, por fim, (iv) caracterização — quando há ocupações populacionais ao longo das fronteiras e há necessidade de atualizar marcos de limite, dentro do estabelecido pelos demarcadores.

Hoje o país tem uma linha divisória de 16,886 km, população fronteiriça de 11 milhões de habitantes, um território de 8.511.965 km² e faz fronteira com 10 países⁷. Segundo Foucher (2007), o mundo contemporâneo é estruturado por 250.000 km de fronteiras políticas terrestres e 323 fronteiras interestados, sendo que, desde 1991, mais de 28.000 km de novas fronteiras foram institucionalizadas.

Em relação à demarcação de fronteiras, A delimitação de dois territórios adotada pelo Ministério das Relações Exteriores quando é feita por linhas artificiais, ou seja, não há um rio ou uma cadeia de montanhas separando dois territórios, haja vista a grande dificuldade de fixar demarcações em acidentes geográficos, as linhas demarcatórias são geodésicas – paralelos ou meridianos. A caracterização depende da ocupação territorial ou não da fronteira. Ou seja, em fronteiras pouco povoadas não se exige que sejam fixados muitos marcos demarcatórios ao longo da linha de limites, contudo, à medida que essa fronteira vai sendo ocupada, é necessária a colocação de novos marcos, tornando essa etapa do processo altamente técnica, já que os marcos devem ser cada vez mais precisos (AVEIRO, 2006). Destaca-se que a técnica de delimitação por marcos é antiga. No século XVI, os romanos se utilizavam de marcos com o mesmo propósito de demarcar o império.

A visão do MRE é influenciada pelo sistema westfaliano, que permitiu a emergência da escola realista de relações internacionais, segundo a qual o Estado era um fim em si mesmo, isto é, o Estado, como agente principal das relações internacionais, somente deveria prestar contas a um interesse nacional fictício, ou seja, unicamente a ele. O Estado Westfaliano marcou a oficialização dos princípios de territorialidade e de soberania, uma vez que passou a ser ao mesmo tempo um governo, um território e uma população (AVEIRO, 2006).

Sob o ponto de vista geopolítico, a fronteira pode ter uma denotação ratzeliana, aparecendo como uma zona de separação e de defesa entre os países. Também é vista como um conjunto espacial que forma o Estado-Nação, conseqüentemente a atuação do Estado termina na linha divisória. A fronteira é considerada como o extremo, o limite da soberania, o final de um território. A partir da linha divisória para dentro a relação de poder e território pertence unicamente ao estado soberano. É uma concepção puramente política devido à figura de

⁷ O Brasil faz fronteira com 10 países, a saber: Paraguai, Uruguai, Argentina, Suriname, Venezuela, Colômbia, Guyana, Peru, Bolívia e Guiana (França), sendo a última um departamento ultramar da república francesa.

autoridade, neste caso, o governo. Portanto, traçar e gerir uma fronteira são atos essenciais de geopolítica aplicada (FOUCHER, 1991).

O autor Carneiro Filho (2012) comenta que a configuração linear dos limites do Estado denota, sobretudo, uma informação, o enquadramento de uma apropriação política do espaço, sendo um dos objetos geopolíticos por excelência.

No direito internacional a fronteira é produto da evolução histórica dos acontecimentos. Esse contexto pode envolver a ocupação resultante da descoberta, o direito sucessório, a consideração do princípio *uti possidetis*⁸ (RESEK, 2010).

As fronteiras de estado englobam a integridade do território terrestre, suas águas interiores e o mar. Outras áreas sobre as quais o Estado exerce direitos de soberania ou jurisdição não estão incluídas no território do Estado (as embaixadas e consulados). O direito internacional não formula nenhuma exigência em relação à continuidade ou descontinuidade do território.

Segundo Foucher (2007), as fronteiras são classicamente o lugar de exercício de funções do estado em tempo de paz. A função legal revela a delimitação de uma soberania particular e a aplicação de um direito nacional singular. Portanto, as fronteiras são descontinuidades territoriais em função de marcadores políticos. Neste sentido, as instituições estabelecidas por uma decisão política, concertada ou imposta, são regidas por um texto jurídico.

2.2 A FRONTEIRA NO CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO

A partir do regionalismo da década de 1990 e da proliferação de blocos econômicos pelo mundo, o que tem um forte apelo econômico, surgiu um novo significado: a fronteira econômica. A fronteira aqui aparece como algo que deveria ser eliminado, prevalecendo a vontade política e econômica de expandir o comércio entre os países. A fronteira, como ideia de separação, não era bem-vinda, porém, a

⁸ Por meio desse princípio, passou-se a entender que uma fronteira defendida é aquela onde há a presença do homem (FURTADO, 2013).

expansão das fronteiras econômicas para aumentar o poder de barganha econômico e político é bem aceito neste momento. Os governos e os empresários desejavam expandir seus negócios e a fronteira no sentido clássico era retórica. Nesse momento falava-se em um mundo sem fronteiras.

Moreira comenta que para que a integração seja bem sucedida é preciso fazê-la em três setores: econômico, social e político. O setor social é importante porque é impossível circular livremente mercadorias e capitais sem pessoas, sem encarar o contato de modelos culturais diferentes, muitas vezes incompatíveis. Assim, a percepção da população é um fator fundamental para que a integração seja bem sucedida. Essa percepção é o resultado de três elementos em interação: os valores, as crenças e a informação (MOREIRA, 2003).

A integração também pode ser estudada em uma microescala que tem características bem particulares. A autora Thaise Aveiro faz uma distinção dos processos de integração em curso: um processo regional que vai reger toda a integração, principalmente na esfera econômica. O outro processo ocorre numa esfera mais restrita, a da integração fronteiriça. Essas condições se repetem em todas as fronteiras entre o Brasil e os países do Cone Sul (AVEIRO, 2006).

A integração fronteiriça é marcada por ser um lugar de comunicação e troca entre dois domínios territoriais distintos, em oposição ao limite internacional que tem como elemento que o define a separação. É uma construção social materializada nas relações entre os povos que vivem o cotidiano do contato e das trocas (SILVA, 2008). A cooperação transfronteiriça é uma cooperação bi, tri ou multilateral entre coletividade pública. Na Europa os estados estão largamente descentralizados de suas prerrogativas, notadamente nos domínios econômicos, sociais, culturais e os coletivos territoriais adquirem uma responsabilidade crescente em matéria de cooperação transfronteiriça. As leis de descentralização têm aumentado a responsabilidade e autonomia das autarquias locais (GEOCONFLUENCES, 2013). Segundo Schulz (2002), a maioria dos acordos de desenvolvimento transfronteiriços são baseados no domínio econômico ou são, em média, iniciados por fatores econômicos.

É interessante observar que para muitos países já não importam tanto os efeitos da existência dos limites internacionais, mas os efeitos da remoção desses limites ou, pelo menos, da redução das discontinuidades que estes representaram por muito tempo para a vida econômica e social, para a circulação de ideias, mercadorias e serviços (STEIMAN; MACHADO, 2002).

Essas iniciativas de escopo específico e de base local têm sido apontadas como instrumento essencial para intensificar as inter-relações das comunidades fronteiriças, um primeiro passo rumo a uma efetiva integração. No entanto, mesmo na Europa, onde a União Europeia provocou certa perda de função dos limites entre estados nacionais mais do que em outros blocos limitados ao livre comércio, a ação dos governos nacionais e das organizações supranacionais tem sido criticada por sua timidez no que concerne às regiões fronteiriças. As regiões fronteiriças ou transfronteiriças na prática ainda não contam com legislação específica nem com projetos de estímulo realmente orientados para elas. A ação, quando empreendida, tem partido dos governos nacionais que atuam no âmbito supranacional sobre suas respectivas regiões fronteiriças, descaracterizando a interação local (STEIMAN & MACHADO, 2002).

Atualmente, a faixa de fronteira brasileira tem uma extensão de 16,886 Km, uma área de 2.300.000 Km² e um total de 588 municípios. No Brasil, o ordenamento territorial das zonas de fronteira passou a ser incorporado do ponto de vista normativo a partir da construção de três recortes espaciais de atuação das políticas públicas no estudo “Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (MIN, 2005).

Na faixa de fronteira brasileira houve a identificação de uma macroescala delimitada por três arcos fronteiriços, por sua vez subdivididos em mesoescalas analíticas correspondentes a 19 sub-regiões, sendo 6 no arco Norte, 8 no arco Central e 5 no arco Sul. Em cada sub-região é possível identificar microescalas que integram uma compreensão da fronteira brasileira, a partir da valorização da escala transfronteiriça das cidades vizinhas em cada lado das faixas de fronteira, correspondentes às cidades-gêmeas, que revelam as especificidades dos principais pontos fixos que abrem passagem a uma dinâmica de fluxo. Embora haja um reduzido número de cidades-gêmeas na fronteira brasileira com os países sul-

americanos, que evidencia a marginalidade propiciada por um relativo vazio populacional e baixa acessibilidade de contato, quando se analisa a distribuição geográfica das cidades-gêmeas é possível registrar uma assimetria numérica entre os diferentes arcos territoriais.

Esta heterogeneidade presente nas faixas de fronteira demonstra existir uma correspondência clara entre o número de cidades de fronteira e o grau de acordos de cooperação bilateral ou regional entre os Estados Nacionais sul-americanos, já que praticamente metade das *cidades-gêmeas* brasileiras encontra-se no Arco Sul envolvendo locais de fronteira com os países do MERCOSUL (inclusive a maior delas: Foz do Iguaçu).

Embora a ideia original da fronteira apareça como um lugar de separação, as cidades de fronteiras têm um sentido de local de acumulação, recolha, intercâmbio e maximização das interações sociais. A zona de contato entre dois espaços diferenciados engendram dinâmicas de fluxos entre esses dois espaços. A interface de uma parte é mais ou menos larga, vai da linha à zona fronteira. Uma fronteira não é necessariamente uma interface porque ela assume que há troca. Assim, a interface é irrigada, em graus variados, por fluxos, mais ou menos intensos. Atividades, infraestrutura e equipamentos relacionados são muitas vezes localizados (GEOCONFLUENCES, 2013).

Segundo o trabalho realizado por Reitel e Zander (2014), a fronteira tem características bem marcantes:

a) descontinuidade: exprime a diferença entre dois gradientes quantitativos ou diferença de normas jurídicas ou de valores. A exploração dessas diferenças se faz de uma parte e de outra da fronteira em que a descontinuidade separa os sistemas territoriais contíguos. Ela se manifesta pelas configurações de tipo de atração/repulsão segundo a posição relativa de um espaço em relação a outro que gera fluxos;

b) diferenciação: é o segundo fator característico da fronteira, e pode ser econômica (diferenciação de salário, preços), política (diferenciação de normas fiscais), demográfica (mão de obra disponível), ou ainda cultural (diferenças de práticas ou de valores). O diferencial é a relação entre duas variáveis mensuráveis ou a diferença entre normas ou valores legais. A relação de reciprocidade não é a

regra geral para as áreas transfronteiriças, porém os casos de relacionamentos são possíveis;

c) dominação: em geral, baseia-se na existência de gradientes fortes (população, custos trabalhistas, diferenças legais, etc.). Eles, na verdade, revelam uma capacidade de organizar e estruturar da melhor forma possível as diferenças na fronteira. Por exemplo: o comércio pode ser desigual entre as regiões adjacentes;

d) assimetria: existem relações bilaterais, mas elas não têm a mesma intensidade em ambos os lados e não envolvem os mesmos personagens;

Tais assimetrias são interessantes por indicar, além de diferenças de grau de desenvolvimento econômico dos países, tipos diferentes de economia regional e dinâmicas distintas de povoamento fronteiriço. Inserções mais favoráveis no espaço-rede nacional, condições geoambientais desfavoráveis ao povoamento, ausência de infraestrutura de articulação entre as aglomerações vizinhas, relações políticas entre as unidades administrativas locais e o governo central são outros fatores que influem na evolução urbana das cidades fronteiriças.

A existência ou não de simetrias é uma questão importante. Quando os sistemas em ambos os lados do limite são análogos, é provável, como pensava Boggs (1940) *apud* Steiman & Machado (2012), que haja menor tensão na periferia de cada um, mas a existência de simetria e paz não é garantia de grande interação. Em contraste, House (1980) *apud* Steiman & Machado (2012) postula que o grau de homogeneidade das condições econômicas e sociais em ambos os lados limita a complementaridade das trocas, enquanto uma grande diversidade pode encorajar o desenvolvimento de complementaridades e, por conseguinte, sustentar uma nova divisão transfronteiriça do trabalho. Para este autor, as assimetrias e diferenças de gradiente são a fonte do dinamismo dos espaços fronteiriços.

e) complementaridade: como o domínio nunca é absoluto pode haver alguma forma de complementaridade. Cada região pode ser considerada como um intermediário, uma câmara de vácuo entre dois sistemas territoriais;

f) autonomia: as relações transfronteiriças são fracas, enquanto as relações transnacionais são elevadas. Isto revela a existência de um efeito de túnel e é visto com mais frequência em áreas de baixa densidade. O desafio para essas áreas de

fronteira é desenvolver trocas que simplesmente não contam com a diferença entre os sistemas nacionais.

Diante do exposto, as cidades fronteiriças tendem a ter um papel integrador porque estão inseridas em uma rede urbana integrada ao seu território e por ser próxima aos ambos lados da fronteira.

2.3 OS FLUXOS E AS ESCALAS DA FRONTEIRA: UMA ABORDAGEM TEÓRICA

Os espaços fronteiriços formados na linha divisória do Brasil com outros países são sistemas espaciais complexos e requerem uma metodologia de estudo própria que reflita as diferentes redes e multiescalas em que estão inseridas essas cidades. Esses sistemas não devem ser estudados de forma separada dentro do espaço geográfico porque questões de cunho social, político e econômico influenciam diretamente a dinâmica transfronteiriça local.

Os municípios fronteiriços são agentes da organização territorial porque estão dentro de uma malha territorial que é multiescalar e multidimensional. Multiescalar porque a fronteira pode ser analisada através de escala local, regional, estadual, nacional, transfronteiriça e internacional. É multidimensional porque os fluxos gerados na fronteira tem várias direções, depende do agente fronteiriço atuante que interfere na direção dos fluxos.

Em relação aos fluxos, particularmente as cidades-gêmeas (que também são municípios fronteiriços) apresentam vetores, tanto convergentes — derivados do elevado potencial de integração — quanto divergentes — oriundos das novas ameaças e dos contenciosos característicos das fronteiras. Se analisada, por exemplo, a relação cambial e seus reflexos em cidades-gêmeas é notório a presença de uma ordem econômica divergente. A relação cambial favorece, geralmente, mais a uma das partes.

O cotidiano da fronteira também reflete movimento. Os fluxos de bloqueio e de movimento estão presentes e são dependentes de fatores políticos, na maioria das vezes de ordem nacional, que interferem diretamente na relação desses fluxos.

Como comenta Marques (2007), um vetor se relaciona ao bloqueio do movimento, ao controle de fluxos e à separação e outro é relacionado à abertura, comunicação, relação de troca comercial, informações, identidade e cultura.

A normatização dos fluxos desejáveis é realizada pelo poder central. No caso brasileiro, vários órgãos podem propor ou normatizar regulamentos que irão filtrar os fluxos : Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Receita Federal do Brasil. Órgãos internacionais como, por exemplo, a Organização Mundial do Comércio (OMC), também podem interferir com normatizações como acordos e tratados diplomáticos, acordos entre blocos econômicos, prefeituras municipais, governos estaduais, órgãos presentes de questões paradiplomáticas. Assim, cada norma vai gerar vetores e fluxos específicos.

Como não existe uma fronteira fechada e hermética, na escala local sempre há fluxos ilícitos e clandestinos. Os fluxos ilícitos na fronteira no Brasil movimentam muito dinheiro. Em Foz do Iguaçu, a Receita Federal do Brasil estima que entrem em forma de contrabando/descaminho em torno de US\$ 8 bilhões anuais de mercadoria.

A fronteira representa o principal filtro de passagem de mercadorias e de pessoas. Ela é responsável por operacionalizar os fluxos desejáveis pela política econômica de cada lado. Reitel & Zander (2004) comenta que a aduana exprime a porosidade da fronteira e o fluxo depende das fases de abertura e separação da fronteira, porém, seu principal objetivo é proteger e deixar fluir os fluxos desejáveis.

A aduana tem o papel de fazer a gestão operacional dos fluxos de comércio exterior. Ela é o órgão responsável por nacionalizar as cargas que entram no país e também registrar as mercadorias que saem do país. As cidades-gêmeas que têm em seu território a aduana passam a desempenhar um papel relevante na internacionalização e nas iniciativas de integração porque são nós de redistribuição do fluxo comercial internacional.

No Brasil a instituição responsável pelo serviço de gestão, execução, fiscalização e controle aduaneiro é a Receita Federal do Brasil. Além disso, esse órgão tem a competência de administrar os tributos internos do comércio exterior, reprimir o contrabando e o descaminho, no limite da sua alçada, interpretar, aplicar e elaborar propostas para o aperfeiçoamento da legislação tributária e aduaneira

federal, subsidiar a formulação da política tributária e aduaneira e atuar na cooperação internacional e na negociação e implementação de acordos internacionais em matéria tributária e aduaneira (RFB, 2012).

Do ponto de vista geoeconômico, a implementação de bases fiscais/tributárias e aduaneiras nas cidades-gêmeas convida a repensar as fronteiras a partir de suas porosidades, já que há uma relativa abertura para o transbordamento de efeitos positivos e negativos⁹ que potencializam a cooperação ou o conflito interestatal. Não se deve considerar o espaço fronteiriço como um sistema espacial à parte do todo. A aduana nas cidades-gêmeas tem função dominante (abertura, filtragem e fechamento), que é determinada por vontades políticas situadas em outras escalas de poder (SENHORAS, 2013).

As cidades-gêmeas desempenham papéis diferenciados na articulação de fluxos nacionais, e da mesma forma, as cadeias produtivas são unidades de atividades econômicas estruturadas em rede que nos possibilitam analisar que diferentes lugares se inserem nas diferentes etapas produtivas e na distribuição de seus rendimentos.

A função de transporte é vital na inserção dessas cidades nas cadeias produtivas internacionais, pois este setor é ainda um complicador do desenvolvimento produtivo da região do interior da América do Sul em razão de seu distanciamento dos principais portos do Atlântico e do Pacífico e da precária infraestrutura rodoferroviária (SILVA, 2008). Neste ponto, assume especial importância a dimensão da conectividade entre as cidades, que não depende mais da distância física entre elas, mas sim de uma estrutura de fluxos mais ou menos estáveis, mantidos por agentes públicos e privados, que refletem não apenas as características do passado, mas também as novas formas de inserção no mercado mundial. Segundo Egler (2001) estes fluxos são proporcionais à rede de influência que as cidades exercem sobre o seu espaço imediato e pelo que dele recebem, que passa a ser um elemento de posicionamento da cidade na estrutura urbana.

Há ainda outra importante questão pendente para as regiões transfronteiriças ou zonas de fronteira. Ainda que atinjam um nível de complementaridade e

⁹ Os aspectos negativos da fronteira são problemas relacionados ao narcotráfico, redes de prostituição, contrabando e descaminho.

cooperação efetiva, elas precisarão se impor, pois não são apenas nódulos intermediários nas rotas de passagem que ligam os centros maiores entre si. Uma questão crucial para as cidades e regiões de fronteira é de como se inserir nas diversas redes transnacionais que as atravessam, sem desempenhar fatalmente o papel de mero ponto de passagem (PRADEAU, 1994 *apud* STEIMAN & MACHADO, 2002).

Aos olhos da geopolítica, os municípios fronteiriços brasileiros foram interpretados como uma área restrita de securitização por um longo tempo. No âmbito das políticas públicas instrumentalizadas pelos Estados Nacionais modernos, as cidades presentes em zonas de fronteira passaram a adquirir um *status* de relevo funcional, como pontos fixos que definem limites na securitização fronteiriça. Por exemplo: a leitura geopolítica pode ser realizada nas cidades gêmeas de Jaguarão (RS- Brasil) e Rio Branco (Uruguai).

O autor Costa (1999) comenta que as bitolas do sistema ferroviário do Brasil e as do Uruguai eram propositalmente diferentes para não haver continuidade do traçado. Isso reflete um contexto geopolítico do passado que ainda tem fixos geográficos presentes na cidade.

Nas Figuras 03 e 04 é possível ver a descontinuidade do sistema ferroviário entre o Brasil e o Uruguai. O sistema ferroviário antigo vai até a fronteira e não há continuidade do traçado ferroviário. Atualmente, a prefeitura da cidade de Jaguarão fez uma pista de caminhada para seus moradores neste local.

A duplicidade de infraestrutura como as rodovias paralelas, aeroportos, usinas de geração de energia, entre outros, é prova dessa concorrência e fonte de desperdício de muitos recursos. Isto é também reflexo de uma concepção de zonas de fronteira como regiões defensivas, fechadas e orientadas para dentro. A construção dessas estruturas são explicadas pelo fato de que o nacional-desenvolvimentismo era ideologia dominante, com fortes raízes no trabalhismo e socialismo nacionalista de Vargas.



FIGURA 03 - ESTRADA FERROVIÁRIA QUE LIGA A FRONTEIRA DO URUGUAI COM MONTEVIDEO

FONTE: a autora



FIGURA 04 - LADO BRASILEIRO DA ESTRADA FERROVIÁRIA

FONTE: a autora

Na América do Sul, as cidades em zonas de fronteira passaram por uma transformação evolutiva no modo de instrumentalização governamental. A territorialização fronteiriça passou por estímulos na definição de pontos fixos de limitação e de contenção de um contexto baseado por uma geopolítica conflitiva, que buscou instrumentalizar a limitação entre o interno e o externo, mas principalmente territorializar as fronteiras por meio da constituição de cidades. Em momento posterior, a lógica desenvolvida é essencialmente geoeconômica, embora também fundamentada em estímulos geopolíticos e geoculturais, passa a fomentar a formação socioespacial de cidades-gêmeas fronteiriças (CARNEIRO FILHO, 2012).

Atualmente, os municípios fronteiriços podem ser considerados lugar híbrido porque abrigam as diversas contradições do sistema imposto a eles, marcados por objetos técnicos característicos como os fortes, os quartéis, as aduanas, os postos de fiscalização e por ações humanas de instrumentalização diplomática, efetuadas por diplomatas e pelos presidentes, como agentes da política externa, e paradiplomática, efetivada pelos representantes subnacionais, como prefeitos, e pelas ações individuais e coletivas das pessoas por meio de uma série de fluxos convergentes ou conflitivos, legais ou ilegais. Enfim, todos esses agentes interferem na questão fronteiriça, o que faz dela um objeto complexo e multidimensional.

3 FERRAMENTAS LEGISLATIVAS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL NAS FRONTEIRAS DO BRASIL

La frontière, une construction historique évolutive.

Groupe Frontière

Este capítulo tem por objetivo mostrar as duas principais ferramentas jurídico-normativas usadas para o ordenamento territorial na fronteira. A primeira foi a criação de uma faixa de fronteira, a qual é uma porção de terra paralela aos limites internacionais, uma área legalmente estabelecida pelo Governo Federal para diferenciá-la do restante do território nacional.

A largura da faixa de fronteira foi modificada com o passar do tempo. A primeira lei que estabeleceu a faixa de fronteira foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, que estipulou uma faixa de 66 quilômetros de largura, durante o império. Anos mais tarde, foi estendida para 100 quilômetros e, posteriormente, para 150 quilômetros, que se mantém até o momento. O capítulo analisa o contexto político e militar da criação e ampliação da faixa de fronteira nesses diferentes momentos, destacando a mudança de paradigma da concepção da faixa de fronteira que mudou de segurança nacional para defesa nacional e desenvolvimento, conforme afirma a pesquisadora Renata Furtado (2013).

A segunda ferramenta foi a criação dos Territórios Federais, que embora estejam extintos, por alguns anos foram utilizados como ferramentas legislativas para que o Governo Federal tivesse controle direto das zonas de fronteiras consideradas mais vulneráveis. Os territórios federais foram criados nas regiões norte, centro-oeste e sul.

3.1 CONTEXTO ATUAL DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS

Os limites internacionais do Brasil evoluíram durante o curso da história. O Tratado de Tordesilhas foi a primeira linha que separou as colônias que pertenciam ao Reino de Portugal das colônias do Reino da Espanha. Com o passar do tempo, os limites foram sendo modificados de acordo com interesses políticos e econômicos; como consequência, ocorreu o aumento gradual do território brasileiro até chegar no estágio atual, conforme discutido no capítulo 3.

A extensão da linha demarcatória da fronteira do norte ao sul do Brasil mede aproximadamente 16,886 km, sendo uma das maiores do mundo. Segundo o estudo realizado pelo geógrafo e diplomata Michel Foucher (2007) em sua obra *L'obsession des frontières*, no mundo contemporâneo existem 248.000 km de fronteiras terrestres, dos quais 6,33% pertencem ao estado brasileiro. A maior fronteira do Brasil é com a Bolívia que mede 3.423 km de comprimento, seguida pela do Peru com 2.995 km e da Venezuela com 2.199 km.

O Brasil faz fronteira com dez países, a saber: Paraguai, Uruguai, Argentina, Suriname, Venezuela, Colômbia, Guyana, Peru, Bolívia e Guiana (França), sendo esta última um departamento ultramar da república francesa. A fronteira Brasil–Guiana é a maior fronteira terrestre da França com uma extensão de 1.605 km, mesmo não sendo um país vizinho. A Tabela 02 aponta o comprimento da extensão das fronteiras com cada país e a porcentagem que cada um representa no total dos limites internacionais do Brasil.

A forma e a extensão geográfica dos territórios, assim como a sua posição geodésica ou relativa aos territórios de estados vizinhos, representam fatores de importância política e que influem na equação de poder (MATTOS, 1990).

TABELA 02 — EXTENSÃO DAS FRONTEIRAS BRASILEIRAS POR PAÍS VIZINHO E A PORCENTAGEM RELATIVA

Ranking	Países	Total (km)	%
1	Bolívia	3.423	20,27
2	Peru	2.995	17,74
3	Venezuela	2.199	13,02
4	Colômbia	1.644	9,74
5	Guiana	1.606	9,51
6	Paraguai	1.366	8,09
7	Argentina	1.261	7,47
8	Uruguai	1.069	6,33
9	França (Guiana Francesa)	730	4,32
10	Suriname	593	3,51
Total		16.886	100

Fonte: MRE- Ministério das Relações Exteriores (2014).

A fronteira é um objeto geopolítico por excelência. A preocupação com a defesa das fronteiras para a afirmação da soberania do Estado é uma das funções militares. Assim, foi necessária uma estruturação jurídico-normativa para a faixa de fronteira brasileira, elaborada pelo alto escalão militar, que será detalhada na sessão seguinte.

3.2 SURGIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

A faixa de fronteira (FF) é uma área legalmente estabelecida pelo Estado para direcionar um tratamento político diferenciado em relação ao restante do país. Segundo Furtado (2013), é um lugar de atuação institucional.

A faixa de fronteira tem uma dimensão geográfica e uma dimensão jurídica. A dimensão geográfica existe porque a lei delimita geograficamente uma área em paralelo à linha divisória com os países vizinhos. A dimensão jurídica existe porque a faixa de fronteira é objeto constitucional e recebe um tratamento jurídico diferenciado. Antes de ser incluída na Constituição Federal, a FF já era reconhecida legalmente através de leis complementares.

TABELA 03 — EVOLUÇÃO JURÍDICA SOBRE A FAIXA DE FRONTEIRA E O ENFOQUE MILITAR DADO EM CADA MOMENTO HISTÓRICO

Marco temporal jurídico	Delimitação geográfica	Características da faixa de fronteira	Enfoque
1850 (Lei nº 601, art. 1º)	10 léguas (66 km)	Zona de terras nos limites do império com países estrangeiros	Defesa atrelada à vivificação dos limites do império
Constituição Federal de 1891 (art. 64 e 34)	10 léguas (66 km)	Porção do território indispensável para a defesa das fronteiras como bem da União	Defesa e vivificação
Constituição Federal de 1934 (art. 165)	100 km	Faixa de 100 km ao longo das fronteiras	Segurança nacional e defesa nacional
Constituição Federal de 1937 (art. 165 e Lei 1.164, de 18/03/1939)	150 km	Faixa de 150 km ao longo das fronteiras	Segurança nacional
Constituição Federal de 1946 (Lei nº 2.597/55, art. 180 e art. 34, II)	150 km	Zona indispensável à defesa do país. Faixa interna de 150 km de largura. Porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras como bem da União	Segurança nacional
Constituição Federal de 1967 (art. 91, II) 1969 (art. 89)	150 km	Área indispensável à segurança nacional. Faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória do território nacional	Segurança nacional
Constituição Federal de 1988 (art. 20, 2 e Lei nº 6.634/79)	Até 150 km	Área fundamental para a defesa do território nacional. Faixa de fronteira de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres.	Defesa nacional e desenvolvimento

Fonte: Furtado (2013), adaptado por Antunes (2014).

A justificativa usada para diferenciar a faixa de fronteira do restante do território é que ela está sob as regras ora de defesa nacional, ora de segurança nacional, derivadas de um contexto militar de diferentes épocas¹⁰. A Tabela 03

¹⁰ Consultar quadro de Furtado (2013) sobre evolução histórica da dimensão da faixa de fronteira.

apresenta os principais enfoques militares predominantes e cada marco temporal jurídico.

Os dois principais enfoques são: segurança e defesa nacional. Furtado (2013) define que segurança é a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Defesa nacional, por sua vez, é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para proteção do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Para Mattos (2000), a defesa nacional coloca mais ênfase sobre os aspectos militares de segurança e correlatamente os problemas de agressão externa. A noção de segurança nacional é mais abrangente. Compreende a preservação do desenvolvimento e da estabilidade política interna, além disto, o conceito de segurança é mais explícito do que o de defesa, toma em linha de conta a agressão interna, corporificada na infiltração e subversão ideológica, até mesmo nos movimentos de guerrilha.

A expressão “faixa de fronteira” surgiu na Constituição de 1934, porém o *status* jurídico-normativo da FF foi reconhecido em 1850, através da Lei nº 601, de 18 de setembro. Desta forma, a Faixa de Fronteira no Brasil foi definida, pela primeira vez, como uma área geográfica delimitada e com um regime jurídico especial.

Durante o Império o enfoque dado era de defesa atrelada à vivificação dos limites (FURTADO, 2013). A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, dispunha sobre as terras devolutas no Império, reservando uma zona de 10 léguas (66 km) contígua aos limites com países estrangeiros, que poderiam ser concedidas gratuitamente.

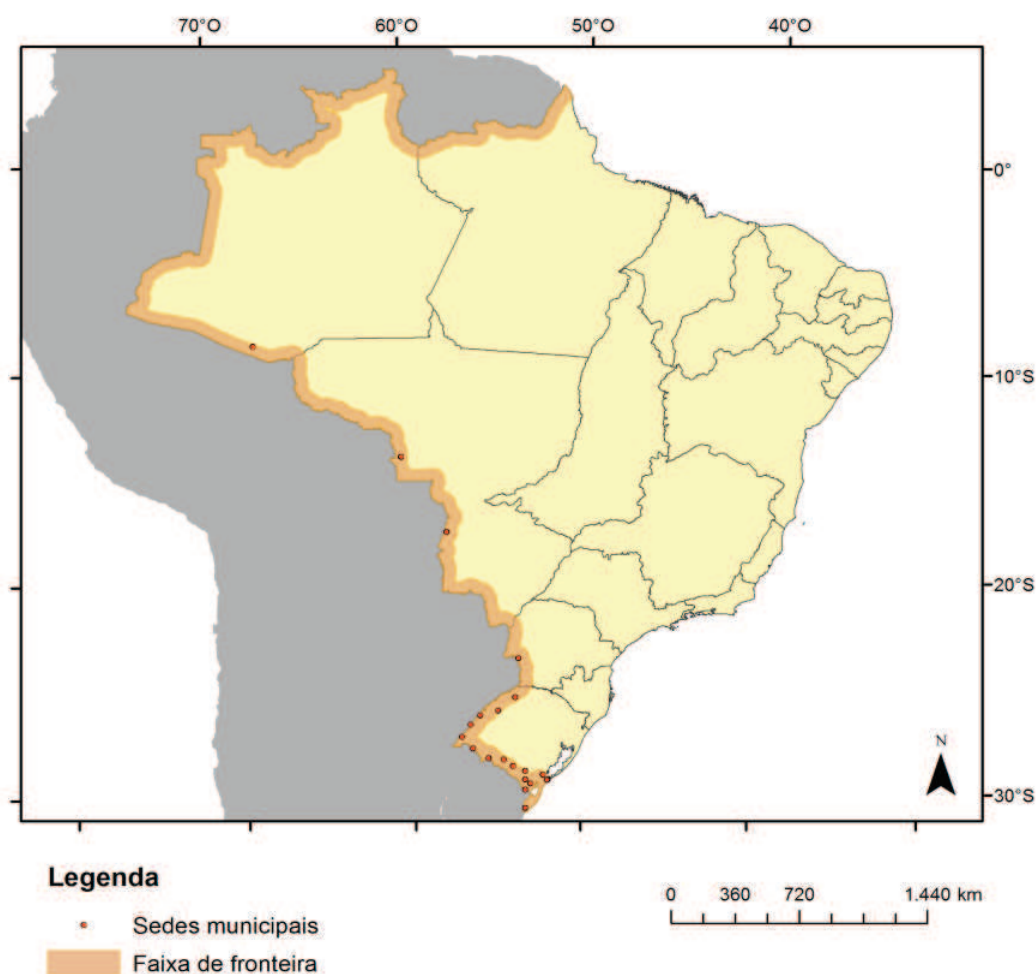
Neste período, o governo desejava povoar esta região e distribuía lotes gratuitamente aos pioneiros (brasileiros ou estrangeiros) que desejavam habitá-la. As terras eram distribuídas para cultivo agrícola e para a criação de animais. Os empresários que pretendiam povoar esta zona deveriam dirigir as suas propostas ao Governo Imperial, especificamente à Repartição Geral de Terras Públicas.

O regramento incidente sobre a faixa de terras que separava a Colônia portuguesa da espanhola buscava fomentar a fixação do homem ao território por meio de concessão gratuita de terras da Coroa, como forma de defesa das fronteiras, aplicando-se o princípio do *uti possidetis*. Por meio desse princípio, passou-se a entender que uma fronteira defendida é aquela onde há a presença do homem (FURTADO, 2013).

A primeira Constituição da República, de 1891, menciona que o governo federal era responsável por adotar um regime conveniente para a defesa das fronteiras. A delimitação da porção do “território indispensável” para a defesa das fronteiras não é citada na Constituição Federal, porém a Lei nº 601, de 18/09/1850, ainda estava em vigor, assim, a primeira Constituição da República manteve a faixa sob o domínio da União. Portanto, a largura da faixa de fronteira, no início da República, continuava a ser de dez léguas paralelas aos limites internacionais. A Figura 05 mostra a faixa de fronteira de 66 km e as sedes municipais presentes. Observa-se que havia poucas sedes urbanas na faixa de fronteira, apesar do incentivo para a ocupação dessas áreas.

Conforme Furtado (2013), ocorreram dois acontecimentos relevantes sobre a reestruturação administrativa do país durante o governo de Floriano Peixoto, que cedeu créditos extraordinários para aquisição de armamentos indispensáveis às fortificações, principalmente nas fronteiras do Amazonas e do Mato Grosso. E, a partir de 1891, competia ao Ministério das Relações Exteriores o expediente e o despacho dos negócios e serviços incumbidos ao Ministério do Exterior, a colonização e o serviço dos núcleos coloniais. Desta forma, observa-se que o enfoque geopolítico continua a ser “vivificação da fronteira”¹¹ e incentivo de ocupação das áreas de vazio demográfico.

¹¹ Expressão muito usada no ambiente militar para caracterizar a tese de que fronteira defendida é aquela onde ocorre a presença do homem. O termo encontra-se atualmente na Política de Defesa Nacional e Estratégia Nacional de Defesa (FURTADO, 2013).



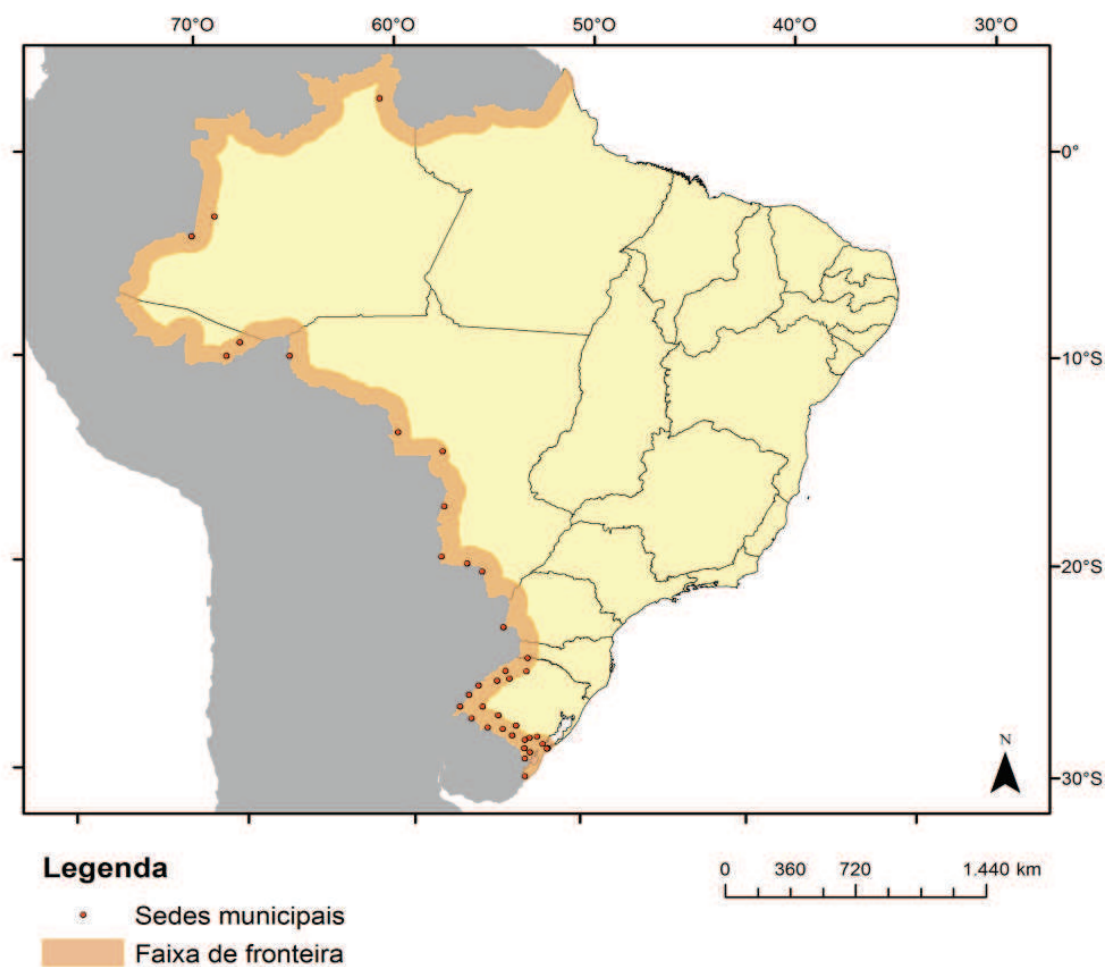
MAPA 06 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES EM 1900

FONTE: elaborado pela autora

Apesar dos esforços para fixar o homem na fronteira, o vazio demográfico imperava, principalmente nas regiões norte e centro-oeste, onde as condições de acesso eram mais difíceis. Na região sul já existiam sedes urbanas na faixa de fronteira, principalmente na fronteira com o Uruguai. A fronteira com o estado do Rio Grande do Sul desde o Império era mais “vivificada” em relação às fronteiras do centro-oeste e do norte.

A largura da faixa de fronteira foi sendo modificada com o passar do tempo. Em 1934, a Constituição Federal ampliou a FF para 100 km de largura (art. 166) como pode ser visualizado na Figura 06. O enfoque dado à faixa de fronteira mudou de acordo com os interesses políticos e militares. Furtado (2013), na obra

“Descobrimos a faixa de fronteira”, descreve a trajetória do alto escalão militar e civil e as estratégias e negociações para manter a faixa de fronteira durante anos sob o paradigma de segurança nacional.¹²



MAPA 06 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS LIMÍTROFES EM 1933

FONTE: elaborado pela autora

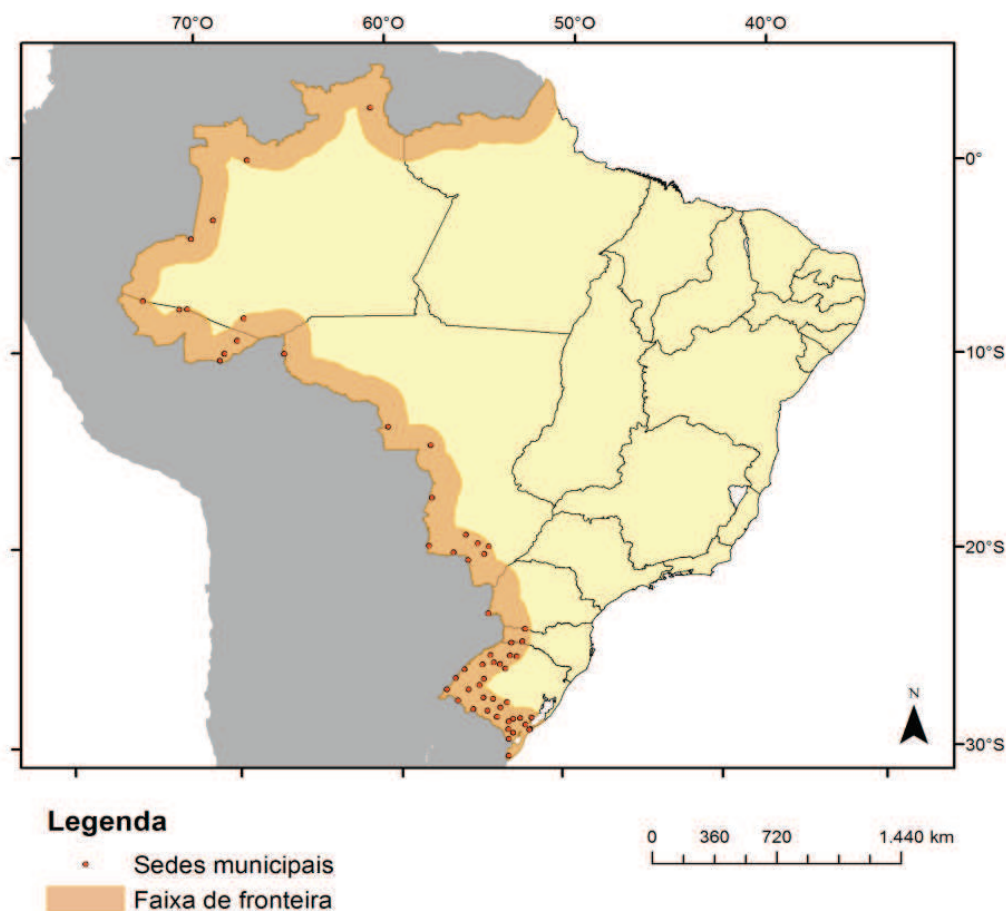
¹² Entre a Constituição de 1891 e a Constituição de 1934, foi publicado o Decreto nº 17.999, de 29 de novembro de 1927, que dispunha sobre o Conselho de Defesa Nacional (CDN), revogado em 1991. A lei sobre o CDN não trouxe alterações jurídicas na faixa de fronteira.

A Constituição Federal de 1934 trouxe duas inovações a esse respeito e, como consequência, começou a perplexidade doutrinária e jurisprudencial acerca da exata dimensão da faixa de fronteira e sua repercussão dominial. A primeira inovação foi o alargamento da faixa de segurança para 100 km e a outra, a criação do conceito de segurança (BARROSO, 1995).

A Constituição de 1934 trouxe um capítulo consagrado à segurança nacional em que todas as questões referentes a esta temática deveriam ser estudadas e coordenadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional - CSN (FURTADO, 2013). A concessão de terras ou vias de comunicação não poderia ser efetuada sem a autorização prévia do Conselho. Ademais, as empresas interessadas em desenvolver esse tipo de atividade deveriam ser formadas pela maioria de capital nacional e por trabalhadores brasileiros¹³.

Na Constituição de 1937, a largura da faixa de fronteira aumentou para 150 km ao longo dos limites terrestres, o que se mantém até os dias atuais, embora tenham ocorrido três novas constituições. A Figura 07 mostra a faixa de fronteira em 1940.

¹³ Constituição de 1937, art. 165: Dentro de uma faixa de cento e cinquenta quilômetros ao longo das fronteiras, nenhuma concessão de terras ou de vias de comunicação poderá efetivar-se sem audiência do Conselho Superior de Segurança Nacional, e a lei providenciará para que nas indústrias situadas no interior da referida faixa predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional.



MAPA 07 - FAIXA DE FRONTEIRA NO BRASIL E OS MUNICÍPIOS
LIMÍTROFES EM 1940

FONTE: elaborado pela autora

Além da Constituição de 1937, houve a publicação de novas leis relacionadas à faixa de fronteira. Destaca-se o Decreto-lei nº 1.164, de 18 de março de 1939, que dispõe sobre as concessões de terras e vias de comunicação na faixa da fronteira, bem como sobre as indústrias localizadas na FF, colaborando para fixar a ideia de uma área de segurança nacional.

As restrições do Decreto-lei nº 1.164 estão relacionadas a vários aspectos:

— concessão de terras: os lotes só poderiam ser concedidos a brasileiros natos (casados com brasileiras natas) e que tivessem aptidão para os trabalhos agrícolas (art. 4º); a concessão de terras não poderia passar de dois mil hectares (art. 11);

— meios de comunicação: nenhuma concessão relativa a vias de comunicação poderia ser efetivada sem a autorização prévia do CSN; as concessões deveriam respeitar os requisitos impostos pelo art. 13¹⁴;

— indústria na faixa de fronteira: em relação às indústrias localizadas na FF a lei exigia que pelo menos 2/3 fossem formadas por brasileiros. E dependendo do tipo da indústria o grau de exigência poderia ser maior, conforme o art. 13. Além disso, o capital das empresas agrícolas ou industriais deveria ser majoritariamente pertencente a brasileiros (art. 17);

— sociais e culturais: a lei também vedava a impressão ou a circulação de jornais, revistas, anuários, boletins e outras publicações periódicas em língua estrangeira. A lei previa pena de apreensão dos exemplares e fechamento da tipografia e prisão celular dos responsáveis por um a três meses (art. 18).

O Decreto-lei nº 1.968, de 17 de janeiro de 1940, regulava as concessões das terras e vias de comunicação, bem como o estabelecimento de indústrias, na faixa de fronteiras.

A Lei nº 6.634, de 1979 (ainda vigente), também foi instituída para impor regras no tocante a obras públicas de engenharia civil, participação de estrangeiros em propriedades rurais ou empresas na FF, concessões de terras e serviços e também como um espaço que tem auxílio diferenciado pelo governo federal. O artigo 13 citava que as empresas de indústria e de comércio deveriam obter a

¹⁴ Art. 13. Apreciando a conveniência da concessão, do ponto de vista da segurança e defesa da Nação, o Conselho exigirá ainda:

- a) que a administração da empresa esteja confiada a brasileiros natos, ou naturalizados há mais de dez anos;
- b) que essa administração esteja investida de plenos poderes;
- c) que o quadro do pessoal da empresa seja formado pelo menos de 2/3 de brasileiros natos, ou naturalizados há mais de dez anos;
- d) que a proporção estabelecida na alínea anterior seja observada com referência ao número de empregados da mesma categoria;
- e) que da administração faça parte um representante do Governo Federal, com direito de livre exame sobre os negócios e de veto a qualquer decisão, cabendo recurso para o Presidente da República.

necessária autorização do governo.¹⁵ Na Constituição de 1967 a faixa de fronteira continuava sendo uma área indispensável à segurança nacional.

Com o advento da Constituição de 1988 o paradigma da faixa de fronteira como uma área de segurança nacional passou a ser de defesa nacional e desenvolvimento. Conforme cita Furtado (2013), no período de transição do paradigma de segurança para defesa, a faixa de fronteira começou a deixar de ser entendida como uma área indispensável à segurança nacional passando a ser uma área “fundamental” à defesa do território nacional. Essa mudança, introduzida pelas elites civis na Constituição de 1988, foi decisiva para indicar que a FF não era mais apenas uma área de segurança nacional, como historicamente vinha sendo concebida.

A substituição da palavra “faixa indispensável à defesa” por “faixa fundamental” na redação da constituição tem uma nova compreensão civil, uma vez que “fundamental à defesa não significaria dizer que fossem indispensáveis à defesa, ou seja, toda essa dimensão poderia ser usada, se não fosse necessária e fundamental, e poderia não ser usada, se não fosse nem necessária e nem fundamental à defesa do território nacional” (FURTADO, 2013).¹⁶

Hoje, a faixa de fronteira é considerada como uma área de defesa e desenvolvimento. O paradigma da defesa voltou a ser adotado porque é mais apropriado para o tipo mais provável de conflito atual do que para a agressão externa (MATTOS, 2000). E foi acrescentado o paradigma de desenvolvimento porque a faixa de fronteira é atualmente vista como um espaço de integração, um ponto de contato com os outros países latino-americanos, como um canal de comunicação entre as diferentes culturas, línguas e costumes.

¹⁵ Lei nº 6.634, de 1979, art. 13: “As empresas de indústria e de comércio que se organizarem, exclusivamente ou não, para operar na faixa de cento e cinquenta (150) quilômetros ao longo da fronteira do território nacional, inclusive as situadas em porto marítimo existente nesta faixa, deverão obter a necessária autorização do Governo Federal, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, por intermédio da Comissão Especial, e não poderão, sob pena de nulidade, entrar em função, nem praticar validamente ato algum, senão depois de arquivados no Registro do Comércio, além de cópia autenticada do ato de autorização, o contrato social ou os estatutos, a lista nominativa dos subscritores, com indicação da nacionalidade e do número e natureza das ações de cada um, bem como fazer no ‘Diário Oficial’ da União e nos jornais de maior circulação do Município da sua sede, a respectiva publicação”.

¹⁶ O debate e o enfrentamento político entre civis e militares durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988 estão descritos no capítulo 05 do livro “Descobrimos a faixa de fronteira”, da autoria de Renata Furtado. A leitura traz informações, fatores políticos e legislativos que foram decisivos para a mudança de paradigma na faixa de fronteira.

Sob o ponto de vista político a faixa de fronteira é uma região propícia para afirmar a integração regional porque a de fronteira é o território que está em contato permanente com os países vizinhos. A faixa de fronteira vista antigamente como uma região defensiva, fechada e orientada para dentro não faz mais sentido a partir da década de 1990. A partir do momento em que o governo elegeu a América do Sul como parte da sua identidade política, as relações econômicas, comerciais, culturais e sociais se intensificaram na faixa de fronteira, especificamente, nos municípios fronteiriços onde passam e originam os fluxos e redes econômicas formados na região.

A mudança de percepção não ocorreu apenas no Brasil, mas também nos outros países da América do Sul. Furtado (2013) observa que Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai utilizam igualmente uma largura específica para delimitar a faixa de fronteira, similar ao conceito utilizado pela Constituição do Brasil que envolve tanto os aspectos de defesa como de desenvolvimento da faixa de fronteira (tabela 04).

TABELA 04 — CARACTERIZAÇÃO DAS FAIXAS DE FRONTEIRAS EM ALGUNS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL

País	Caracterização	Delimitação	Fator
Argentina	Zona de frontera e zona de seguridad de fronteras	Variável (cartográfica)	Segurança
Bolívia	Zona de Seguridad fronteriza	50 km	Segurança
		20 km	Socioeconômico
Colômbia	Zonas de fronteira	Sem indicação de largura	Socioeconômico
Paraguai	Zona de seguridad fronteriza	50 km	Segurança
Peru	Delimitação geográfica sem uso de terminologia específica	50 km	Segurança e socioeconômico
Uruguai	Faja	20 km com o Brasil	Socioeconômico
Venezuela	Zona de Seguridad	Sem indicação de largura	Segurança

Fonte: Furtado (2013), adaptado por Maieski Antunes (2014). Guiana, Guiana Francesa e Suriname não foram citados pela autora.

Atualmente a legislação em vigor sobre a faixa de fronteira é a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, e o Decreto nº 85, de 26 de agosto de 1980, os mais importantes para a regulamentação de atividades que podem ser desenvolvidas na faixa de fronteira.

O Ministério da Integração Nacional e os geógrafos do grupo RETIS/UFRJ fizeram um levantamento das condições econômicas, institucionais, culturais e sociais da faixa de fronteira brasileira e formularam uma proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). O PDFF é um importante documento sobre um novo modelo para a FF. Atualmente, os municípios fronteiriços podem ser considerados lugar híbrido porque abrigam as diversas contradições do sistema imposto a eles, marcados por objetos funcionais como os fortes, os quartéis, as aduanas, os postos de fiscalização emergidos em uma série de fluxos convergentes ou conflitivos, legais ou ilegais que interferem na questão fronteiriça, o que faz dela um objeto complexo e multidimensional.

4.3 A EMERGÊNCIA DA FAIXA DOS TERRITÓRIOS FEDERAIS

Outra ferramenta legislativa para o ordenamento territorial na região fronteiriça foi a criação dos territórios federais. Segundo Souza *et al.* (2014), os territórios federais foram criados sob influência do direito norte-americano e tinham a função de reproduzir os elementos do poder central, participando da estrutura federativa durante 84 anos.

Como citam Porto *et al.* (2007), a criação de territórios federais configurava-se como “próteses jurídicas”, que são os atos elaborados e implantados localmente, os quais impõem novos ritmos ao meio primitivo. Porto (2003) afirma que a centralização do poder sobre os territórios federais caracterizava-se pela elevada participação desse poder nas organizações administrativas e econômicas locais.

A Constituição de 1891 não previa, expressamente, a possibilidade de criação dos territórios federais, mas a expansão da indústria da borracha em território boliviano e a posterior aquisição do Acre resultaram na criação deste tipo de organização jurídica (SOUZA *et al.*, 2014). A Lei nº 1.181, de 24 de janeiro de 1904, criou o Território Federal do Acre, que permaneceu até 1960. Segundo o IBGE (2011), essa nova área foi incorporada ao Território Nacional como uma unidade político-administrativa não vinculada a nenhum estado já existente na Federação, sem autonomia e gerida diretamente pelo Poder Central. Nascido como Território Federal, o Acre somente foi transformado em estado federado no ano de 1962.

No início da década de 1940, o contexto da Segunda Guerra Mundial influenciou a política de fronteiras no Brasil. Em 1943, o Governo Federal, através do Decreto-lei nº 5.812, criou mais territórios federais em vários locais da fronteira (Figura 08). O Decreto-lei nº 6.550, de 31 de maio de 1944, estipulou os limites e a divisão administrativa dos territórios. A política de fronteira no Brasil também está ligada às questões da política demográfica na região amazônica. Souza *et al* (2014) afirma que a ideologia da proteção das fronteiras adotou um vínculo mais próximo com o poder central, evitando que o território passasse a ser objeto de reivindicação.

O Território do Amapá foi formado por três municípios: Amapá (40,532.164 km² de superfície), Macapá (33,138.343 km² de superfície) e Mazagão (46,607.092 km² de superfície), sendo Macapá a capital. O Território do Rio Branco foi formado por Boa Vista, a capital, com superfície de 95,381.687 km² e Catrimani (130,664.655 km²). O Território do Guaporé, por Porto Velho (23,941.399 km² de superfície), Alta Madeira (280,887.183 km²) e Guajará Mirim (89,584.538 km²), sendo Porto Velho a capital. O Território de Ponta Porã foi dividido em sete municípios: Pôrto Murtinho (17,758.857 km² de superfície), Bela Vista (10,051.391 km²), Ponta Porã (25,932.939 km²), Dourados (20,567.752 km²), Miranda (12,930.139 km²), Nioaque (5,137.842 km²) e Maracajú (5,298.028 km²), sendo o último a capital do território federal. O Território do Iguassú foi dividido em cinco municípios: Foz do Iguassú (19,539.539 km² de superfície), Clevelândia (9,625.567 km²), Iguassú¹⁷, Manguieirinha (4,296.099 km²) e Xapecó (13,938.795 km²). Foz do Iguassú era a capital.

¹⁷ O Município de Iguassú, segundo a legislação, refere-se ao distrito de Laranjeiras e parte do distrito de Catanduvas, ambos do Município de Guarapuava. Não foi possível localizar a superfície na época pelos os dados do IBGE.

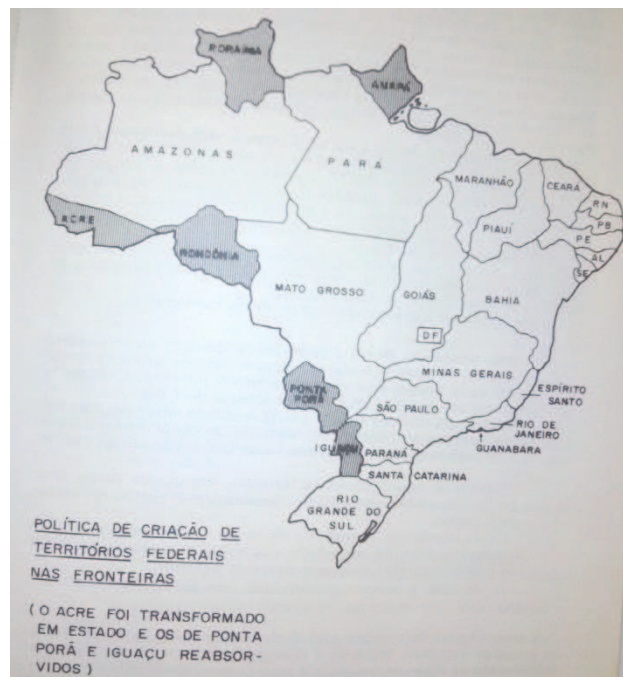


FIGURA 09 - TERRITÓRIOS FEDERAIS NO BRASIL

FONTE: MATTOS (1980)

Na região norte surgiram os Territórios Federais de Guaporé e do Rio Branco. Em 1956, mudou-se o nome de Território Federal de Guaporé para Território Federal de Rondônia, que se tornou unidade da Federação com a Constituição Federal de 1988. O Território Federal do Rio Branco tornou-se o Território Federal de Roraima, e unidade da Federação, juntamente com Rondônia.

No centro-oeste, existia o Território Federal de Ponta Porã, que foi criado em 1943 e abolido em 1946. E, por fim, o Território Federal do Iguassú foi criado com parte do território do Mato Grosso e parte do Paraná. Porém, foi logo extinto, permanecendo apenas três anos, voltando a pertencer aos estados originais. Segundo Temer (1976, *apud* SOUZA *et al.*, 2014), os territórios de Ponta Porã e Iguassú foram extintos rapidamente devido a pressões políticas dos estados originais.

A Constituição Federal de 1988 transformou todos os Territórios Federais existentes em estados, porém manteve a possibilidade da existência de novos Territórios Federais que teriam seu governador nomeado pela União, além de não possuir representação no Senado e eleger apenas quatro deputados federais.

Então, a partir de 1988, somaram-se mais três estados à Federação brasileira. Foram eles os Estados do Amapá, de Rondônia — antigo Território de Guaporé — e de Roraima, antigo Território do Rio Branco (GUERRA, 2014).

4. TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS E POPULACIONAIS NA FAIXA DE FRONTEIRA DESDE 1872 A 2010

Os municípios fronteiriços brasileiros apresentam de uma grande diversidade em relação à economia, à geografia, à cultura e aos aspectos sociais, apesar de pertencerem ao mesmo território. Alguns dos fatores para justificar a diversidade encontrada estão relacionados à longa extensão da fronteira, sendo uma das maiores do mundo, aos gradientes populacionais dos municípios, aos fatores econômicos específicos, aos momentos históricos e políticos que influenciaram de forma particular cada trecho da fronteira.

Os municípios fronteiriços são todos aqueles que estão inseridos na faixa de fronteira, seja de forma total ou parcial. Em 1850, a faixa de fronteira de 66 km de largura estava em vigor, desta forma, os perímetros municipais que tocavam a faixa de fronteira foram considerados municípios fronteiriços, mesmo se a sede urbana não estivesse localizada dentro da FF.

Este capítulo objetiva analisar a formação e o processo de divisão na faixa de fronteira desde o primeiro censo de 1872 até 2010, destacando as principais transformações territoriais. É importante destacar que, a leitura cartográfica¹⁸ dos municípios foi baseada na divisão territorial disponibilizada pelo IBGE em cada censo.

O capítulo também traz estudo sobre a distribuição espacial populacional fronteiriça entre 1872 a 2010, com dados sobre a dinâmica populacional atual e a hierarquia urbana formada entre os municípios.

¹⁸ Para maiores detalhes da construção dos shape, consultar o capítulo 01.

4.1 EVOLUÇÃO DO TECIDO URBANO NA FAIXA DE FRONTEIRA (1872–2010)

Ao longo do tempo, as cidades surgem de uma maneira extremamente coerente. Cada cidade tem uma trajetória original e tendências específicas influenciadas por elementos socioeconômicos (PUMAIN; SAINT JULIEN, 2010) que permeiam as transformações espaciais.

As cidades são resultados de múltiplas interações entre os autores (cidades vizinhas, empresas, grupos sociais, habitantes), entre seus artefatos materiais ou simbólicos (equipamentos, representações) e entre os eventos ou episódios marcados por algumas intervenções políticas, conjunturas econômicas e inovações tecnológicas (PUMAIN, 1997).

No Brasil, a malha urbana emergiu através de um processo intenso e recente. Entre o censo de 1872 e 1920 a quantidade de municípios duplicou, e entre 1920 e 2010 quadruplicou, ou seja, em menos de um século emergiu grande parte das cidades brasileiras atuais.

A urbanização brasileira no século XIX teve como principal característica a concentração de cidades próximas ao litoral, herança da colônia portuguesa que mantinha uma relação comercial voltada aos países europeus. As cidades emergiram incentivadas pelos ciclos econômicos vividos pelo Brasil¹⁹, podem-se citar as cidades litorâneas no nordeste como resultado do ciclo da cana de açúcar, o *boom* de cidades em Minas Gerais foi estimulado pelo ciclo do ouro e as cidades em São Paulo e Paraná tiveram grande influência do ciclo do café.

No primeiro censo, em 1872, o Brasil tinha recentemente proclamado a independência de Portugal e buscava prestígio e apoio internacional. Nesta época, o país contava com um grande território em que a população e as principais cidades concentravam-se na costa do Atlântico.

¹⁹ Os ciclos econômicos discutidos são derivados da teoria de Furtado (2007) onde discute os principais ciclos econômicos do Brasil. A obra a qual se faz referência é: FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

Em relação ao território fronteiriço²⁰ de 1872, as principais características, presentes da época imperial até os dias atuais, são: a superfície territorial dos municípios do Arco Norte e do Central são derivados de unidades da federação que já tinham superfícies territoriais “gigantes” em comparação com os municípios do Arco Sul; a quantidade de municípios no Arco Sul é superior à quantidade de municípios no Arco Norte e no Central desde 1872.

Os estados fronteiriços na época imperial eram: Amazonas, Pará, Matto Grosso²¹, Paraná e Rio Grande do Sul, com dimensões diferentes das que se encontram hoje, conforme a Tabela 05. Os estados fronteiriços de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Acre não existiam oficialmente. Foram sendo criados e oficializados em épocas diferentes. Com a evolução política e administrativa do país esses estados da federação foram incluídos, juntamente com outros, para formar o território nacional.

TABELA 05 — SUPERFÍCIE DOS ESTADOS FRONTEIRIÇOS EM 1872 E 2010

Estados	Superfície em 1872	Superfície em 2010	Perda de território
Amazonas	1,851,882.016 km ²	1.559.159,148 km²	15%
Pará	1,392,456.634 km ²	1.247.954,666 km²	10%
Matto Grosso/ Mato Grosso	1,457,281.503 km ²	903.366,192 km²	38%
Paraná	226,485.210 km ²	199.307,922 km²	12%

FONTE: IBGE. Elaboração própria

A criação dos municípios fronteiriços também foi exponencial e rápida, como ocorreu com a urbanização no restante do Brasil. No censo de 1872 eram apenas 23 municípios (apenas 9 com sede urbana). Este censo indicava que existiam 6 municípios fronteiriços que hoje são classificados como cidades-gêmeas, localizados na província do Rio Grande do Sul e Matto Grosso (grafia da época).

Na região norte do Brasil não existia, até aquele momento, município com sede municipal localizada dentro da faixa de fronteira de 66 km de largura, e sim

²⁰ Território fronteiriço compreende a parte do território nacional formado por cidades que estão inseridas dentro da faixa de fronteira.

²¹ Matto Grosso era a grafia utilizada na época para se referir ao estado do Mato Grosso.

algumas “villas” ²²(pequenas comunidades que ainda não tinham sido emancipadas), aldeias indígenas e vilas militares, como é o caso de Tabatinga, no Amazonas.

O Gráfico 01 mostra a relação da quantidade de municípios fronteiriços com a quantidade dos municípios das províncias fronteiriças (que mais tarde tornaram-se Estados da federação) e a quantidade total de municípios no Brasil. Em 1872, existiam no Brasil 641 municípios e 05 províncias fronteiriças. A quantidade de municípios na faixa de fronteira era bem menor em relação ao restante do Brasil, em termos proporcionais o conjunto dos municípios fronteiriços representava, em 1872, apenas 2.41%, atualmente essa mesma relação é de 5.65%.

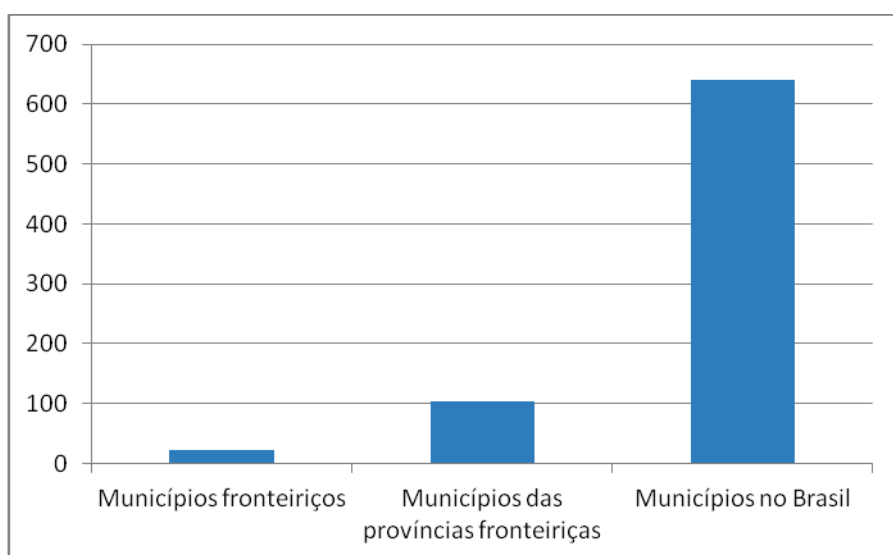


GRÁFICO 01 — QUANTIDADE TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS, DOS MUNICÍPIOS DAS PROVÍNCIAS FRONTEIRIÇAS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS EM 1872

FONTE: IBGE. Elaboração própria

O processo de divisão territorial na faixa de fronteira foi rápido e intenso, principalmente a partir de 1960. A quantidade de municípios fronteiriços em 1940 era de 96, e hoje, de acordo com o último censo, são 588 municípios; desta forma, entre 1940 e 2010, aumentou mais de seis vezes o número de municípios. O Gráfico 02

²² Há atores que afirmam que essas villas já eram considerados municípios. Porém, como a pesquisa baseou-se em dados do IBGE cidades foi considerada os registros que estão disponíveis no www.ibge.gov.br

demonstra a evolução da quantidade de municípios fronteiriços desde 1872 até 2010.

Comparativamente, a quantidade de municípios fronteiriços passou a ser mais expressiva a partir da década de 1960, no momento em que pelo ponto de vista jurídico-militar a faixa de fronteira ainda era considerada uma área de segurança nacional. As vilas militares instaladas para defender a fronteira, o conjunto de fatores econômicos e políticos com a promoção da “marcha para o oeste”, o interesse de ocupação das fronteiras através da vivificação (presença do homem), os incentivos governamentais, a própria “expansão da fronteira agrícola”, o conjunto de melhoramentos da infraestrutura (rodovias e ferrovias) que as ligou aos grandes centros urbanos, foram os fatores que levaram à multiplicação das cidades na faixa de fronteira.

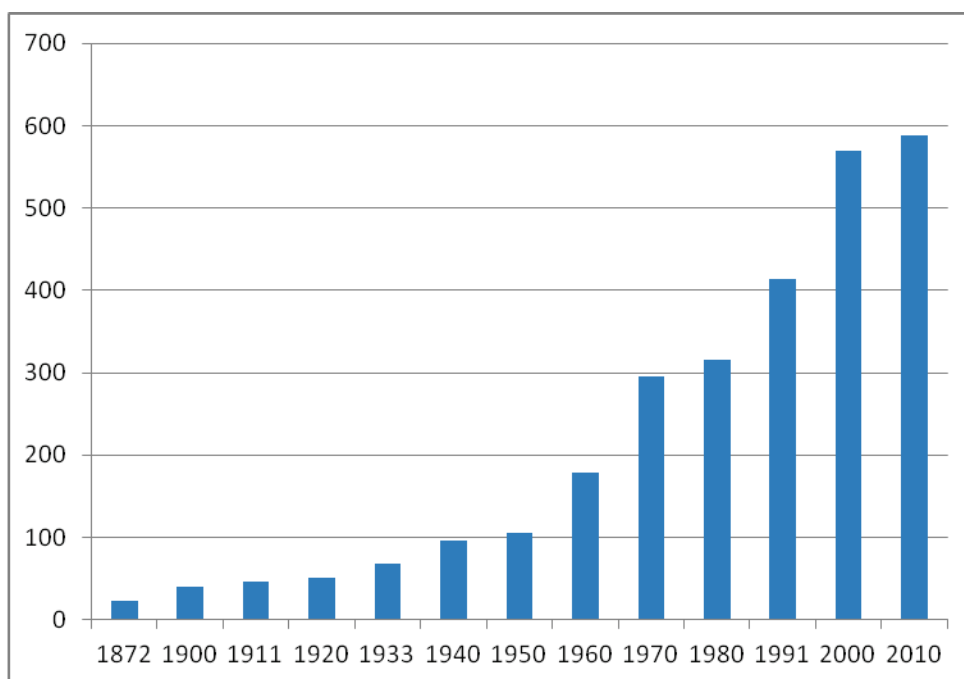


GRÁFICO 02 — EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS ENTRE 1872 A 2010

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Entretanto, apesar de hoje a faixa de fronteira representar 27% do território nacional, a relação entre a quantidade de municípios fronteiriços e não-fronteiriços

indica que o conjunto dos municípios fronteiriços é, relativamente, pequeno em relação à quantidade de municípios do Brasil. A relação entre as duas variáveis indica que a partir da década de 1940 a relação percentual torna-se mais relevante. Um dos motivos de ampliação da quantidade de municípios fronteiriços foi a ampliação da faixa de fronteira (Gráfico 03).

De qualquer maneira, pode-se analisar que o ritmo de desmembramento na FF é similar ao processo que ocorreu no restante do país. Os períodos de maior criação de municípios foram entre 1960 e 1970 e entre 1991 e 2000, com o surgimento de 281 novos municípios, que representam 47% do total atual. O número de cidades duplicou entre 1900 e 1911 e triplicou entre 1950 e 1980, portanto, em apenas 80 anos a quantidade de municípios aumentou mais de cinco vezes. Como cita Pumain (1997), independentemente do nível de desenvolvimento do país, o sistema de cidades sempre tem uma tendência a crescer, tanto em termos de população urbana como em termos de número de municípios.

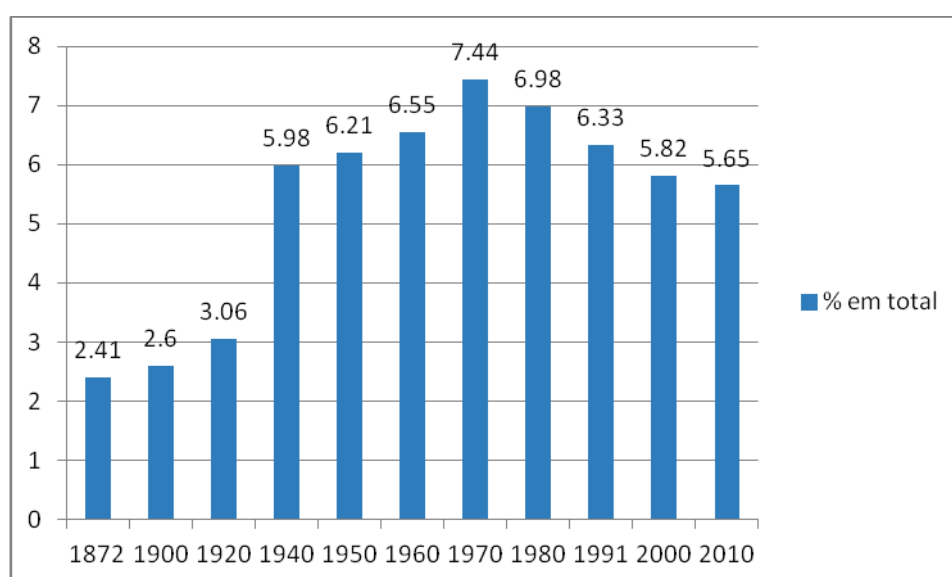


GRÁFICO 3 — PORCENTAGEM RELATIVA DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS E NÃO-FRONTEIRIÇOS

FONTE: IBGE. Elaboração própria

O ritmo de desmembramentos das cidades na faixa de fronteira é bem próximo do que ocorreu no restante do país. O período de maior desmembramento ocorreu na década de 1960, originando 117 municípios, e entre 1991 e 2000, com a criação de 156 municípios. Na escala nacional, o período de maior divisão foi entre 1950 e 1970, e foi também intenso entre 1960 e 1970, quando a malha nacional aumentou 46%.

Segundo o IBGE, a construção da malha urbana no Brasil foi influenciada por momentos políticos variados, de acordo com os interesses políticos dos governos federal e estaduais, e apresentam ritmos diferentes em cada década. A principal causa da emancipação dos municípios entre 1950 e 1960 foi a aplicação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), introduzido pela Constituição de 1946, com cotas iguais para todos os municípios. Em consequência, alguns governos estaduais incentivaram a criação de municípios para obter mais recurso federal (SILVA & LIMA, 2010).

Em relação ao tipo de criação de municípios existem três situações específicas: desmembramento, anexação e litígio. Na faixa de fronteira ocorreram aproximadamente 515 desmembramentos, sendo 54 casos localizados no Arco Norte, 85 casos no Arco Central e 376 casos no Arco Sul. As únicas anexações ocorreram em Clevelândia (PR) e São Martinho (RS). O único caso de litígio foi no município de Amapá, inserido no território brasileiro após finalização do litígio entre Brasil e França.

Comparativamente, entre 1872 e 2010, em termos territoriais, pode-se dizer que o território fronteiriço passou por um profundo processo de transformação derivado dos fatores abaixo:

- a) processos de litígios fronteiriços, ocorrendo a inclusão ou perda de territórios²³; como consequência houve a inclusão ou exclusão de novos municípios;
- b) intenso processo de desmembramento e criação de novos municípios, motivados por fatores variados, em diferentes décadas. A fixação da

²³ Os processos de litígios territoriais e aquisição de territórios estão descritos com mais detalhes no capítulo 3 desta tese. Os principais foram a Questão de Palmas, a Questão do Amapá e a aquisição do Acre.

FF é retilínea e a divisão municipal é mais dinâmica, portanto, houve algumas variações na quantidade total de municípios;

- c) formação dos municípios fronteiriços derivados de poucos “territórios-mães”, originando novos municípios através do processo de desmembramento e multiplicando a quantidade de cidades fronteiriças, principalmente nos estados do Paraná e Santa Catarina;
- d) alteração da largura da faixa de fronteira (66km – 100km – 150km) incluiu mais municípios fronteiriços, conforme a legislação em vigor.

4.2 PROCESSOS DE LITÍGIOS FRONTEIRIÇOS

O resultado dos processos de litígios territoriais e aquisição de territórios trouxe inclusão de novos territórios e, conseqüentemente, novos municípios surgiram nessas áreas. Por exemplo: na Questão de Palmas houve a inclusão de 30.612 km². Em 1872, o município de Guarapuava (PR), até então, era o único município do Paraná que tocava a fronteira. Após a resolução do conflito, o território aumentou e foi emancipado São João do Capanema e Bella Vista de Palmas.

Na Questão do Amapá foram anexados 31.650km² de superfície, que deram origem ao município de Macapá, elevado à categoria de vila pela Lei Estadual nº 798, de 22 de outubro de 1901 e instalada em 30 de abril de 1902 (IBGE-cidades, 2014). Na época a superfície de Macapá era de 96,316.605 km².

No caso do Acre, entre 1900 e 1911 a principal mudança territorial foi a inclusão oficial do território do Acre e também a transformação em território federal. O Território Federal do Acre tinha apenas 3 municípios, todos fronteiriços: Alto Juruá, Alto Purús e Alto Acre, porém nenhum tinha sede urbana na faixa de fronteira.

4.3 PROCESSOS DE DESMEMBRAMENTOS MUNICIPAIS NAS FRONTEIRAS

Na região sul, os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentam grande quantidade de municípios fronteiriços desde 1872, em comparação com os outros estados.

O Rio Grande do Sul foi o estado em que o processo de desmembramento foi mais intenso entre todos os estados fronteiriços. Em 1872, 43% do total dos municípios fronteiriços eram rio-grandenses, em 2010 eles são 33,5% do total. Em termos absolutos o Rio Grande do Sul concentra a maior quantidade de municípios em relação a todos os estados fronteiriços, seguido pelo Paraná e por Santa Catarina (Gráfico 04). Os municípios fronteiriços catarinenses só entraram na divisão territorial do IBGE no censo de 1920, quando foi resolvido o litígio territorial entre Paraná e Santa Catarina.

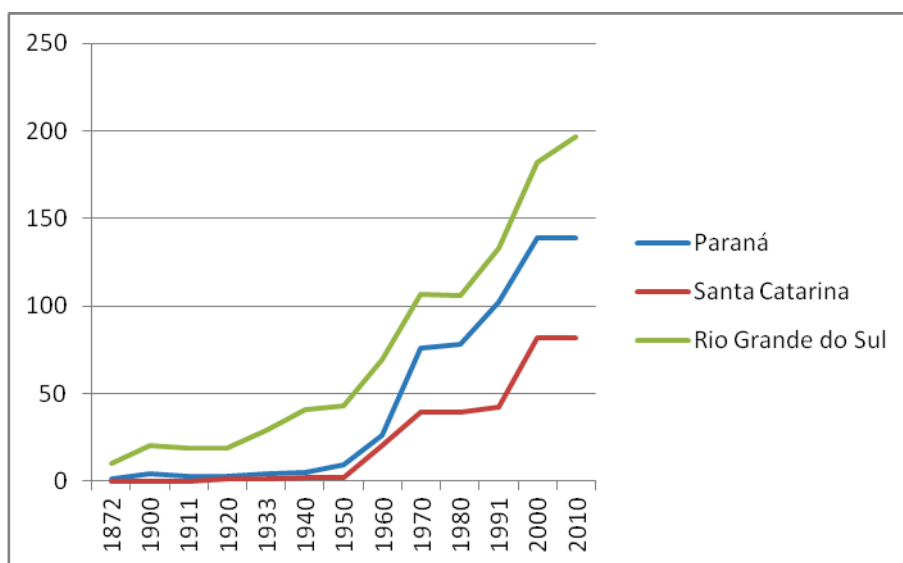


GRÁFICO 04 — EVOLUÇÃO TEMPORAL DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NOS ESTADOS DE SANTA CATARINA, PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Em 1872, o único município fronteiriço no estado do Paraná era Guarapuava, que não tinha sede urbana na faixa de fronteira. Isso quer dizer que na faixa de fronteira de 66km não existia oficialmente sede urbana. Apesar de atualmente

Guarapuava não ser considerado um município fronteiro, até 1950 seu território tocava a faixa de fronteira. Guarapuava tinha uma superfície de 121,142.287 km², comparativamente, apenas esse município era maior que Portugal.

A região de Palmas estava em processo de litígio internacional com a Argentina. Mattos (1990) afirma que houve a instalação de vilas militares com o objetivo de defesa e povoamento no território de Palmas, a fim de marcar a presença militar na área. As colônias militares criadas foram Foz do Iguaçu, Chopim, Chapecó e Alto Uruguai.

Em 1872, o Rio Grande do Sul já tinha a maior quantidade de cidades fronteiriças, inclusive com sedes urbanas na faixa de fronteira. Os municípios que atualmente são considerados cidades-gêmeas, como Itaqui, Jaguarão, Livramento, São Borja e Uruguai já estavam presentes neste censo. O município de Bagé, apesar de não ser cidade-gêmea, já tinha a sede municipal na faixa de fronteira.

Rio Grande, Cruz Alta, Alegrete e Piratini eram cidades que tinham limites internacionais, porém a sede urbana estava localizada fora dos 66 km de largura da faixa de fronteira. Entre os 23 municípios fronteiriços, 9 tinham a sede municipal dentro dos 60 km e a maioria estava no Rio Grande do Sul (6 no total).

Em 1990, novos municípios foram criados na faixa de fronteira do Paraná, entre eles: Bella Vista de Palmas (atual Clevelândia), Palma e São João do Capanema. Palma com uma superfície de 31,768.361 km² e Bella Vista de Palmas com 8,192.809 km², sendo os dois municípios desmembrados de Guarapuava e São João do Capanema desmembrado de Bela Vista.

No Rio Grande do Sul dobrou a quantidade de municípios fronteiriços entre 1872 e 1900, surgindo Arroio Grande, Dom Pedrito, Herval, Palmeira, Cacimbinhas, Quarahy, Rosário, Santa Victoria do Palmar, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga e São Martinho. Este último era o menor município na fronteira com a Argentina, com apenas 172.667 km², cercado pelos vizinhos Santo Ângelo, com 10,077.927 km², e Palmeira, com 10,164.839 km². Quarahy, que é atualmente considerada cidade-gêmea, foi a única do estado do Rio Grande do Sul que foi emancipada depois de 1872.

Em 1911, o município de São João do Capanema foi anexado a Clevelândia, também houve a anexação de São Martinho, no Rio Grande do Sul, sendo os únicos casos de indexação que ocorreram na faixa de fronteira desde 1872 até 2010. Desta forma, a quantidade de municípios fronteiriços entre 1900 e 1911 no Paraná e Rio Grande do Sul foi reduzida.

No censo de 1920, o território de Santa Catarina ganhou os contornos atuais, depois da finalização do litígio. O único município fronteiriço era Chapecó, com uma superfície de 13,938.795 km², sendo o “território-mãe” de todas as cidades fronteiriças que surgiram mais tarde. No Rio Grande do Sul e no Paraná não houve alteração. E no Paraná, Foz do Iguaçu foi emancipada de Guarapuava com uma superfície de 19,539.539 km². Segundo o IBGE-Cidades (2014), Foz do Iguaçu tinha sido fundada como colônia militar em 1889, marco do início da ocupação efetiva do lugar por brasileiros, e que viria a ser o município de Foz do Iguaçu. Em 1910, a Colônia Militar passou à condição de "Vila Iguassu", distrito do município de Guarapuava. Dois anos depois, o Ministro da Guerra emancipou a Colônia, tornando-a um povoamento civil entregue aos cuidados do governo do Paraná, que criou então a Coletoria Estadual da Vila. Foi elevado à condição de cidade, com a denominação de Foz do Iguaçu, pela Lei Estadual n.º 1.658, de 03 de março de 1917. Em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o município é constituído do distrito-sede.

Entre os censos de 1930 e de 1940 houve a ampliação da faixa de fronteira. Desta forma, alguns municípios já existentes foram nela incluídos. Na primeira ampliação foram 10 municípios e na segunda foram 12 municípios. Além disso, entre 1940 e 1950 houve a criação de dois novos municípios no Rio Grande do Sul, Santa Rosa, desmembrado de Santo Ângelo, e Iraí, desmembrado de Palmeira, sendo os dois com sede urbana na faixa.

Em 1943 houve a criação do Território Federal do Iguassú, por influência da política de fronteira de Backheuser. Após a Revolução de 1930, as ideias de Backheuser produziram uma política de fortalecimento das regiões limítrofes, dentro do conceito de que a fronteira é a epiderme do organismo estadual, captadora das influências e pressões forâneas e, como tal, deve estar subordinada ao poder central e não às autoridades regionais, que manifestam menor sensibilidade para esses

problemas. Em síntese, a política de fronteira não deve ser regional, mas federal (MATTOS, 1980). Desta forma, os municípios de Foz do Iguassú, Clevelândia, Iguassú, Manguaerinha e Chapecó formaram o Território Federal do Iguassú, subordinado diretamente ao governo central.

Em 1950 no estado do Paraná houve novos desmembramentos. De Guarapuava surgiram Pitanga e Laranjeiras do Sul. Guarapuava ainda continuou tocando a fronteira. Na sequência, Pitanga desmembrou-se e originou Campo Mourão, com superfície de 25,934.843 km². Desta forma, Pitanga e Campo Mourão não são mais fronteiriços.

Na região mais ao norte do estado, Mandaguari torna-se fronteiriça, vinda de Apucarana, que veio de Londrina, e Londrina deixa de estar na faixa de fronteira. Manguaerinha também surge como território fronteiriço, originária de Palmas, com 4,296.099 km². A partir de então, Palmas e Guarapuava passam a tocar o mínimo na fronteira. Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Manguaerinha, e o oeste de Mandaguari são as “cidades-mães” a partir de 1950, substituindo Palmas e Guarapuava.

A partir de 1960 o processo de criação municipal se intensificou na região sul. No Paraná ocorreram 17 desmembramentos, sendo originários Clevelândia, Foz do Iguaçu, Campo Mourão, Manguaerinha e Paranavaí. Segundo o IBGE Cidades, Capanema voltou a ser município — já havia sido município em 1900 — sendo desmembrado de Clevelândia (antiga Bella Vista de Palmas).

Entre 1950 e 1960 iniciou-se o processo de divisão territorial na fronteira de Santa Catarina que até a década anterior tinha apenas dois municípios. A partir de então, multiplicou-se e criaram-se 16 municípios, originários de Chapecó, Concórdia e Dionísio Cerqueira (foi elevado à categoria de município com a denominação de Dionísio Cerqueira, pela lei estadual nº 133, de 30-12-1953, desmembrado de Chapecó- IBGE cidades ,2014).

No Rio Grande do Sul os 26 desmembramentos foram originários de Erechim (antes tinha 4,277.508 km², ficou com 1,706.170 km²), Palmeira (antes com 5,282.788 km², ficou com 2,590.317 km²) , Três Passos (antes era de 4,219.183 km², ficou com 680.789 km²) , Santa Rosa (ficou com uma superfície de 489.086 km² e

antes era de 4,028.317 km²). Erechim, Três Passos e Palmeira estão localizados no noroeste do Rio Grande do Sul.

Entre 1970 e 2010 o Paraná criou 63 municípios fronteiriços, Santa Catarina, 62 municípios fronteiriços e o Rio Grande do Sul 128 municípios fronteiriços. A região sul lidera o *ranking* da quantidade de municípios fronteiriços. No capítulo seguinte serão discutidos o crescimento demográfico dessa região e a mudança demográfica nessas cidades.

Na região centro-oeste, o estado do Mato Grosso era o segundo maior estado fronteiriço em 1872 e até esse momento não existia o estado de Rondônia nem o Mato Grosso do Sul. A evolução da criação de municípios fronteiriços nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia pode ser visualizada no Gráfico 05.

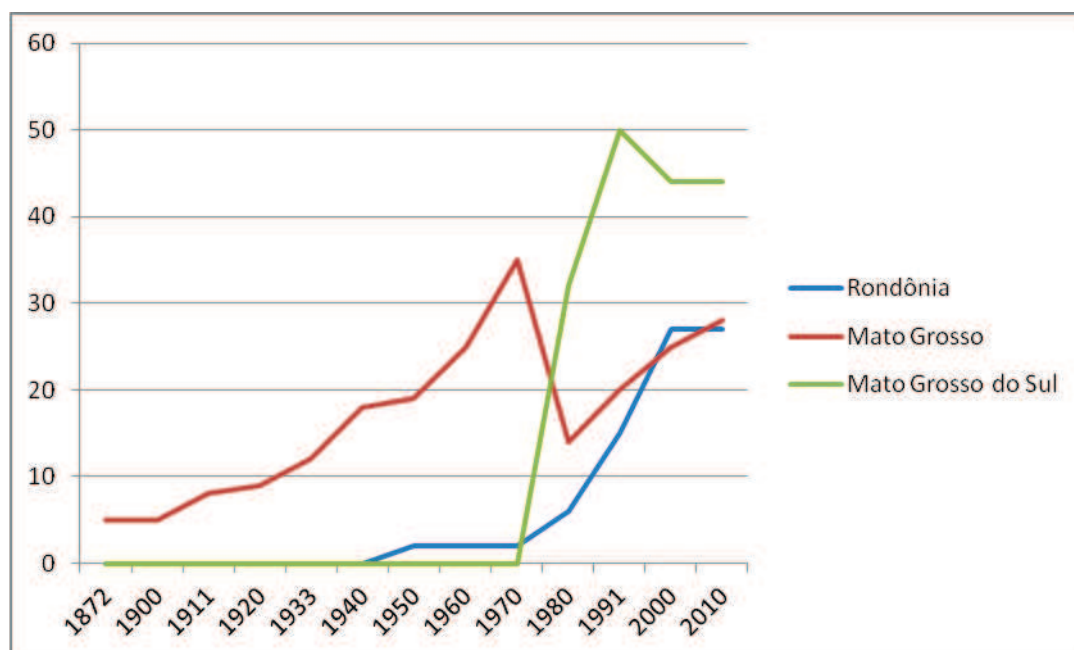


GRÁFICO 05 — EVOLUÇÃO DA CRIAÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NO ESTADO DO MATO GROSSO, MATO GROSSO DO SUL E RONDÔNIA

FONTE: IBGE. Elaboração própria

As cidades com sede urbana na faixa eram Corumbá e Matto Grosso, este último mais tarde foi desmembrado e parte do território tornou-se o estado de Rondônia. Em 1872, o Mato Grosso tinha no total 5 municípios fronteiriços, sendo 2

com sede na faixa de fronteira e 3 sem sede na faixa, que são Miranda, Poconé e Vila Maria.

É interessante frisar que o Estado do Matto Grosso tinha uma acessibilidade difícil. O transporte era realizado por cavalos e demorava-se dias para chegar. Outro meio de transporte usado era o fluvial através dos rios Paraguai e Paraná. Desta forma, a população estava isolada do restante do território. Segundo Matos (1990), foram instaladas algumas colônias militares em Nioac (1854), Rio Brilhante (1854) e Dourados (1856) com a finalidade de vigilância, proteção militar e também com ideia de povoamento.

Em 1911, no estado do Matto Grosso surgiram dois municípios: Porto Murtinho (desmembrado de Corumbá) e Bella Vista (desmembrado de Nioac, antiga colônia militar), sendo municípios com sede na faixa de fronteira próximos ao Paraguai. Nioac foi desmembrado de Miranda, não sendo mais fronteiro.

Em 1920, no Mato Grosso criou-se o município de Ponta Porã (originário de Bella Vista, que tinha uma superfície de 56,552.082 km²), com uma superfície de 46,500.691 km², ou seja, Bella Vista ficou com menor território, de 10,051.391 km². Atualmente, Ponta Porã é considerada cidade-gêmea.

Em 1933, no Matto Grosso ocorreram novos desmembramentos. Guajará Mirim, que foi desmembrado de Santo Antonio do Rio Madeira, tem território com um formato vertical em que grande parte (aproximadamente 633 km) estava localizada no limite internacional com a Bolívia. A superfície desse novo município era de 89,584.538 km². O outro caso foi de Maracajá, com território originário de Nioac. Em 1940, no Mato Grosso ocorreram novos desmembramentos, de 6 cidades, concentrados na fronteira com o Paraguai.

Em 1943 foi criado o Território Federal de Ponta Porã, dividido em 7 municípios: Porto Murtinho (17,758.857 km² de superfície), Bela Vista (10,051.391 km²), Ponta Porã (25,932.939 km²), Dourados (20,567.752 km²), Miranda (12,930.139 km²), Nioaque (5,137.842 km²) e Maracajú (5,298.028 km²), sendo a última a capital do território federal, que foi extinto em 1946. O Território do Guaporé foi formado pelos seguintes municípios: Porto Velho (23,941.399 km² de superfície), Alta Madeira (280,887.183 km²) e Guajará Mirim (89,584.538 km²), sendo Porto

Velho a capital. Em 1956, mudou-se o nome de Território Federal de Guaporé para Território Federal de Rondônia, tornando-se unidade da Federação com a Constituição Federal de 1988. O Território Federal do Rio Branco tornou-se o Território Federal de Roraima e unidade da Federação, juntamente com Rondônia.

Enquanto existiu o Território Federal de Rondônia não houve desmembramentos na faixa de fronteira. Após 1980, iniciou-se o processo de criação municipal em Rondônia, entre 1980 e 2010 aumentou 22% a quantidade de municípios fronteiriços.

O Estado do Mato Grosso do Sul foi instituído oficialmente em 1979, suas cidades pertenciam anteriormente ao estado do Mato Grosso. Segundo o censo de 1970 existiam 34 municípios fronteiriços no Mato Grosso. Já no censo de 1980 a quantidade caiu para 14 municípios devido à divisão do estado. Por outro lado, o Mato Grosso do Sul, então recentemente criado, incorporou 34 municípios fronteiriços. Hoje, 53% dos municípios do Arco Central pertencem ao Mato Grosso do Sul.

O estado do Mato Grosso antes da divisão tinha uma superfície de 1.262.143.326 km², com a criação do Mato Grosso ele passou a ter 904.840.502 km², perdendo 41% das cidades fronteiriças. Atualmente o Mato Grosso tem apenas 4,76% do total das cidades fronteiriças brasileiras.

Na região norte, o processo de criação de municípios fronteiriços teve algumas particularidades. A primeira é que, de uma forma geral, a superfície territorial na região é bem mais extensa em comparação com os municípios da região sul, desta forma, quando ocorreu o alargamento da faixa de fronteira (66km para 100km e depois para 150km) a quantidade de municípios fronteiriços não aumentou expressivamente. A segunda é que foram criados mais territórios federais na região norte do que no centro-oeste e no sul, o que influenciou a quantidade de criação de municípios, porque enquanto eles pertenciam ao território federal o número de municípios fronteiriços era pequeno. O Gráfico 06 mostra a evolução dos municípios fronteiriços nos estados fronteiriços da região norte.

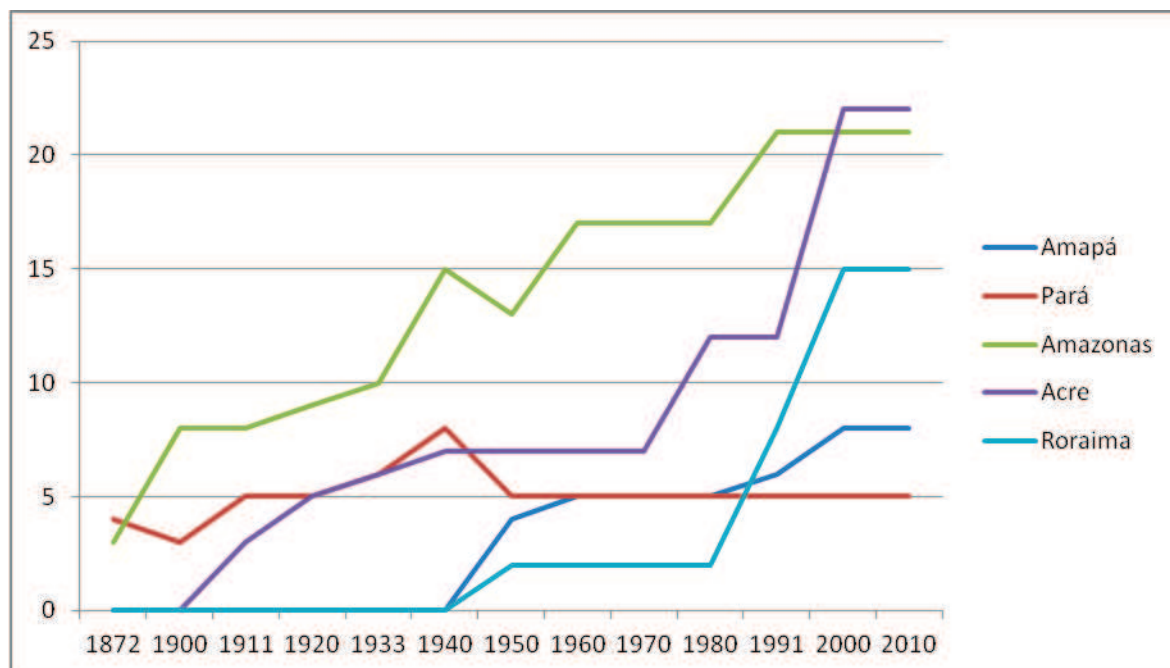


GRÁFICO 06 — EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS NOS ESTADOS DO AMAPÁ, PARÁ, AMAZONAS, ACRE, RORAIMA

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Em 1872, o Acre não pertencia ao Brasil. Passou a ser território federal apenas em 7 de novembro de 1903, quando foi assinado o Tratado de Petrópolis para compra de 191 mil km² do território boliviano. As cidades do Amazonas surgiram, no século XIX, em pontos estratégicos da navegação pelos principais rios. As cidades serviam como suporte para as atividades que exploravam o potencial econômico da região e também como pontos de defesa. O atual território do estado de Roraima pertencia ao estado da Amazonas, especificamente era o município de Manáos.

Os municípios que tinham contato com os limites internacionais eram: Manáos, com uma superfície de 883,129.764 km², fazia fronteira com Venezuela e Guiana; Tefé, com 524,517.291 km², fazia fronteira com Colômbia e Peru; e Barcelos, com 272,429.121 km², que fazia fronteira com Colômbia e Venezuela. Todos tinham a sede urbana bem distante da faixa de fronteira e apenas parte da superfície do município estava no limite internacional. Nesta época não havia nenhuma sede urbana na faixa de fronteira na região norte e os municípios fronteiriços tinham uma superfície territorial bem vasta.

Os municípios de Gurupá, Óbidos²⁴, Macapá e Mazagão pertenciam à província do Pará e faziam fronteira com a atual Guiana, a Guiana Francesa e o Suriname. Até então não existia o estado do Amapá. Seu território pertencia ao Pará e nenhum município tinha a sede urbana na fronteira.

Entre 1872 e 1900 não houve alterações profundas. O território do Acre ainda estava em negociação com a Bolívia e os estados do Amazonas e do Pará continuavam sendo os únicos estados fronteiriços na região norte.

Em 1911, no estado do Amazonas ocorreram novos desmembramentos na faixa de fronteira, a quantidade de municípios mais do que dobrou em 28 anos. Rio Branco, que mais tarde passou a ser a capital do Acre, neste período pertencia ao estado do Amazonas, com uma superfície de 226,046.342 km². Dos 3 municípios fronteiriços originais (de 1872), apenas 2 continuavam sendo fronteiriços, Barcellos, com 95,819.356 km² de superfície, e Tefé, com 244,960.766 km². Manáos originou outros municípios e seu território deixou de estar na faixa de fronteira.

A única sede urbana inserida na FF do Amazonas e da região norte em 1991 era o município de Floriano Peixoto, atual Boca do Acre, o qual, segundo o histórico do município divulgado pelo IBGE (IBGE Cidade, 2014), nasceu por influência do ciclo da borracha e anteriormente era habitado pelos índios Capanas e Aripuanãs. Depois da “aquisição do Acre”, Boca do Acre não é mais cidade fronteiriça. Floriano Peixoto estava próximo do limite internacional com a Bolívia e o Peru e seu território foi desmembrado de Lábrea.

No Pará a única nova cidade era Almeirim, que foi desmembrada de Gurupá (não sendo mais fronteiriça), ou seja, em termos quantitativos houve uma substituição. No Matto Grosso ocorreu um caso semelhante, Nioac foi desmembrada de Miranda, não sendo mais fronteiriça.

Entre 1900 e 1911 a principal mudança territorial foi a inclusão oficial do território do Acre no território brasileiro. Desta forma, o Território Federal²⁵ do Acre nasceu com 3 municípios, todos fronteiriços: Alto Juruá, Alto Purús e Alto Acre,

²⁴ Óbidos foi instalada como uma colônia militar em 1854 e estabelecida pela política de fronteira de vigilância militar do Império (MATOS, 1990).

²⁵ Território federal foi uma espécie de prótese jurídico-normativa discutida no trabalho de Porto (2003). Os detalhes podem ser consultados no item “a emergência de territórios federais.”

porém nenhum tinha sede urbana na faixa de fronteira, a sede mais próxima era Alto Acre. Floriano Peixoto, que estava inserido na faixa de fronteira, como houve a inclusão do Acre, deixou de ser fronteiriço. Após a finalização do processo do Acre, o Brasil iniciou um processo de demarcação com o Peru.

No estado do Amazonas as duas principais mudanças foram a nomenclatura de Rio Branco para Boa Vista do Rio Branco e o surgimento de Benjamin Constant, desmembrado de São Paulo de Olivença. Em dezembro de 1900 foi finalizado o processo de litígio no Amapá, incorporando oficialmente 31.650km² no território brasileiro.

Entre 1911 e 1920 houve mudanças de nomenclatura em todos os municípios do Acre e a emancipação de Villa Seabra (originária de Alto Jaruá) e Xapuri (de Alto Acre). No Amazonas também houve a emancipação de São Felipe (de Tefé) e Porto Velho (de Humaitá). Humaitá, que era fronteiriça, deixou essa condição.

Em 1993, no Acre houve a criação dos municípios de Feijó e Sena Madureira, e novamente a mudança de nome de 50% dos municípios. Todos os municípios do Acre são fronteiriços e apenas 2 têm sede na faixa de fronteira. No Amazonas ocorre um caso curioso: Floriano Peixoto volta a tocar a faixa de fronteira porque ocorreu o aumento da largura da faixa. Depois da compra do Acre, o município tinha deixado de ser fronteiriço porque o território aumentou e a medida entre o limite internacional e a largura da faixa de fronteira anterior não incluía Floriano Peixoto.

No Pará o município de Montenegro, que está no extremo norte do Brasil, teve mudança de nomenclatura passando a se chamar Amapá, com uma superfície de 63,178.262 km². O Amapá fora capital do Território Federal do Amapá, criado pela Lei nº 798, de 22 de outubro de 1901. Um importante município, devido à posição geográfica estratégica, e também porque esse território foi contestado pela França e o resultado final do litígio foi favorável ao Brasil. No estado do Pará foi criado o município de Oriximiná, desmembrado de Óbidos, cujo território perdeu para o novo município 80,15% de sua extensão.

Em 1940, novos municípios emergiram na faixa de fronteira. Brasília, desmembrado de Xapuri, no Acre, e Mazagão do Amapá, de Macapá, do qual herdou 58% do território.

Porto Velho pertencia ao estado do Amazonas e tinha uma superfície de 23,941.399 km², Guajará Mirim pertencia ao Mato Grosso e tinha uma superfície de 89,584.538 km², dos quais aproximadamente 639,810.10 km eram fronteira do município com a fronteira internacional. Após a criação do Território Federal de Guaporé, Porto Velho passou a ter uma superfície de 150,792.089 km², ou seja, ocorreu um aumento no seu território de 68% e Guajará Mirim manteve-se como antes (89,584.538 km²). O território municipal de Porto Velho é originário de Aripuanã, que reduziu em 54% o seu território. Antes dessa criação chamava-se Alto Madeira.

No Acre e no Amazonas não houve novos desmembramentos, a única mudança territorial entre os censos de 1933 e 1940 foi que Boa Vista, com 95,381.687 km², deixou de pertencer ao estado do Amazonas. No Pará, com a criação do Território Federal do Amapá, os municípios que antes pertenciam ao Pará (Macapá, Mazagão e Amapá) passaram a pertencer ao território federal pelo Decreto-lei nº 6.550, de 31 de maio de 1944. O Amapá perdeu a categoria de capital para o município de Macapá. Também ocorreu o desmembramento do Amapá, surgindo o município de Oiapoque, com uma superfície de 22,646.098 km².

Entre 1950 e 1960 houve novos desmembramentos no Amazonas e algumas cidades deixaram de tocar a faixa de fronteira, entre elas: Carauari, Eirunepé, Parintins, Tefé. No Pará ocorreu novo desmembramento do município do Amapá, surgindo Calçoene, com uma superfície de 14,276.542 km². Entre 1960 e 1970 não houve inclusão de municípios fronteiriços entre os estados do Amazonas, Pará, Acre, Amapá e Roraima.

O desmembramento dos municípios teve ritmos diferentes em cada estado. Até 1980, Roraima tinha apenas 2 municípios; depois surgiram mais 13 municípios fronteiriços e a partir de então não houve mais desmembramentos. É interessante lembrar que de 1943 até tornar-se unidade da Federação com a Constituição de 1988, Roraima era Território Federal, formado pelos municípios de Boa Vista e Catrimani. Roraima é o estado que tem a menor quantidade de municípios do Brasil.

Enquanto existiu, o Território Federal do Amapá teve a criação de apenas 1 município na faixa de fronteira. Após a Constituição de 1988 houve mais desmembramentos municipais, principalmente entre 1991 e 2000. No estado do

Acre ocorreu um caso semelhante, após ser incluído como unidade da Federação o processo de desmembramento do Acre foi mais intenso entre 1970 e 1980 e entre 1991 e 2000.

No Amazonas o maior ritmo de criação de municípios foi de 1933 a 1940, mas o estado perdeu território quando foi criado o Território Federal do Rio Branco. A Amazonas é o estado do Arco Norte com o segundo maior número de municípios e também o maior número de cidades localizadas em região de fronteira.

Os municípios fronteiriços do estado do Pará foram mais numerosos na década de 1940, o estado também perdeu território após a criação do Território do Amapá. No Pará, apesar da grande superfície territorial, apenas 5 municípios são fronteiriços e 2 municípios têm sede urbana na faixa de fronteira.

5.4 DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS POR ARCO

Atualmente 71 municípios fronteiriços estão localizados no Arco Norte, 99 no Arco Central e 418 no Arco Sul. A distribuição de municípios fronteiriços por arco fronteiriço entre 1900 e 2010 pode ser visualizada no Gráfico 07.

O Arco Sul é composto pelos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina, é o que apresenta a maior quantidade de municípios fronteiriços desde 1900. O Rio Grande do Sul concentrou mais da metade dos municípios fronteiriços do Arco Sul até a década de 1960. Atualmente, a maior concentração de municípios fronteiriços continua sendo no Arco Sul, com 33% no Rio Grande do Sul, 23% no Paraná e 13% em Santa Catarina.

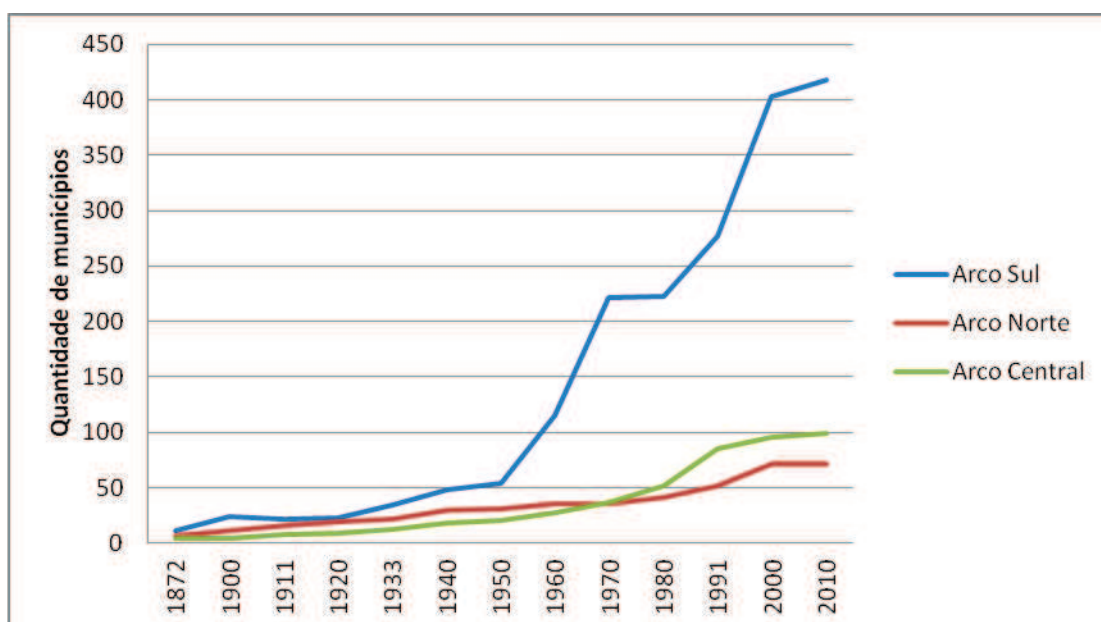


GRÁFICO 07 — DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS POR ARCO FRONTEIRIÇO ENTRE 1872 A 2010

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Na escala nacional, o Rio Grande do Sul é o terceiro estado que contém a maior quantidade de municípios, o Paraná ocupa o quinto lugar e Santa Catarina, a sexta posição, ou seja, nesses estados a numerosa quantidade de municípios não está restrita à faixa de fronteira.

O período de maior emancipação no Arco Central, composto pelos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Rondônia, ocorreu entre 1980 e 2000. É o segundo arco a concentrar maior quantidade de municípios fronteiriços.

No Arco Norte a maior criação de municípios foi entre 1991 e 2000, após a Constituição Federal de 1988, que transformou os territórios federais em unidades da Federação. O estado de Rondônia só apareceu oficialmente na divisão territorial de 1950, até então esta região pertencia ao Amazonas e ao Mato Grosso. Em Rondônia, 52% dos municípios são fronteiriços.

No Arco Norte, as mudanças políticas e administrativas foram mais profundas porque houve a criação de vários territórios federais inspirados no direito norte-americano (SOUZA *et al*, 2014), como foi o caso dos atuais estados do Acre, Roraima e Amapá. Além disso, a região tem baixa densidade demográfica e os

municípios fronteiriços têm uma grande superfície. Outra particularidade é que alguns estados do Arco Norte estão inseridos totalmente na faixa de fronteira, como Roraima e Acre, o que não ocorre em outros arcos.

5.5 FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DERIVADOS DE GRANDES TERRITÓRIOS - MÃES

Na região sul a superfície municipal fronteiriça já era menor em comparação com outras províncias. Os maiores municípios em 1872 eram Matto Grosso (430.782.098 km²) e Manáos (883.129.764 km²). A título de comparação, no Rio Grande do Sul, Cruz Alta (33.850.443 km²) era o maior município fronteiriço, sendo 12 vezes menor que Matto Grosso e 26 vezes menor que Manáos.

A grande “cidade-mãe” das cidades fronteiriças nos estados do Paraná e Santa Catarina foi o município de Guarapuava (PR), até a finalização do litígio entre Paraná e Santa Catarina, e não havia sede urbana inserida na faixa de fronteira. Apesar de hoje Guarapuava não ser considerado um município fronteiriço, até 1960 seu território municipal tocava a faixa de fronteira. Em 1872, o município de Guarapuava tinha uma superfície de 121,142.287 km², comparativamente era maior que Portugal.

5.6 INCLUSÃO DE NOVOS MUNICÍPIOS DEVIDO À ALTERAÇÃO DA LARGURA DA FAIXA DE FRONTEIRA

Na divisão territorial de 1930 ocorreu a primeira extensão da faixa de fronteira do Brasil, de 66km para 100 km, ou seja, inclusão de 34km de largura. Desta forma, houve a inclusão de novos municípios na faixa de fronteira que já existia. Classificados neste caso estão 1 município no Pará, 1 no Paraná e 9 no Rio Grande do Sul. No total, isto representa um aumento de 33% na quantidade de municípios

fronteiriços. Além disso, ocorreu novo desmembramento no Rio Grande do Sul com a criação de Pinheiro Machado, desmembrado de Piratini.

Na divisão territorial de 1930 ocorreu outra extensão da faixa de fronteira do Brasil, de 100 km para 150 km, ou seja, teve a inclusão de 50 km de largura. Classificados neste caso temos 5 municípios no Amazonas, 1 no Pará, 12 no Rio Grande do Sul e 4 no Mato Grosso. Do total, isto representa um aumento de 41% na quantidade de municípios fronteiriços. Além disso, houve novos desmembramentos em Santa Catarina (1), Paraná (1), Acre (1) e Mato Grosso (2).

4.7 A PRESENÇA DAS CIDADES-GÊMEAS NO PRIMEIRO CENSO DO BRASIL

O primeiro censo brasileiro foi realizado em agosto de 1872 pela *Directoria Geral de Estatística* (DGE) durante o período imperial que durou apenas 67 anos. O período de transição entre os últimos anos da monarquia e a república foi marcado por grandes mudanças socioeconômicas como a expansão da cultura do café, a migração europeia e o fim da escravidão. O censo geral de 1872 aconteceu exatamente neste contexto político.

Ele é o único que traz informações sobre a escravidão e a falta de qualidade das tentativas anteriores de contagem é justificada pelo temor da população em relação ao fisco e ao alistamento militar. O censo de 1872 foi realizado em 20 províncias, distribuídas em 641 cidades e 1 “município neutro” (atual cidade do Rio de Janeiro) (CEDEPLAR, 2012).

As paróquias eram responsáveis pela contagem da população distribuída no espaço geográfico. No total eram 1.440 paróquias e cada uma tinha uma comissão responsável. O censo coletou a quantidade de homens livres e escravos distribuídos de acordo com gênero, raça, estado civil, religião, defeitos físicos, nacionalidade e grau de instrução.

Na época, a população total do Brasil era de aproximadamente 10 milhões de habitantes, sendo que 15% ainda era escrava. A população brasileira estava

concentrada no litoral e na região sudeste. As províncias mais populosas eram Minas Gerais, Bahia e Pernambuco.

Nas “províncias fronteiriças”²⁶, neste caso, enquadram-se Rio Grande do Sul, Paraná, Matto Grosso, Amazonas e Grão Pará, que tinham dimensões territoriais bem diferentes das atuais²⁷ e também não eram as mais populosas do Brasil.

Em relação à escravidão nas províncias fronteiriças, 32,47% da mão de obra era formada por escravos, sendo que na escala nacional isto representava 24,87% do total de escravos. A província com a maior população escrava era a do Pará, seguida por Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A Tabela 06 apresenta a população escrava e a população livre das províncias fronteiriças em 1872.

TABELA 06 — POPULAÇÃO ESCRAVA E POPULAÇÃO LIVRE DAS PROVÍNCIAS FRONTEIRIÇAS EM 1872

Províncias	Número de Municípios	Pop. Livre	Pop. Escrava	Total
Rio Grande do Sul	28	367,022	67,791	434,813
Amazonas	7	56,631	979	348,009
Santa Catarina	11	144,818	14,984	159,802
Paraná	16	116,162	10,560	126,722
Mato Grosso	9	53,750	6,667	60,417
Pará	32	274,779	274,779	27,458
Total das províncias selecionadas	103	1,013,162	375,760	1,157,221
Total Brasil	641	8,419,672	1,510,806	9,930,478

Fonte: CEDEPLAR, 2014

Este censo indica que existiam 6 municípios fronteiriços que hoje são classificados como cidades-gêmeas, localizados nas províncias do Rio Grande do Sul e do Matto Grosso. Na região norte do Brasil até aquele momento não existiam sedes municipais localizadas próximo ao limite internacional, e sim algumas “villas”²⁸.

²⁶ Consideradas aqui como as províncias que tinham limite internacional com outros países.

²⁷ Consultar a Tabela 5.1 - Superfície dos estados fronteiriços em 1872 e 2010.

²⁸ Para maiores detalhes consultar o capítulo 5.

Os municípios fronteiriços de Livramento (Sant'Ana do Livramento hoje), Itaqui (Itaqui), Jaguarão, São Borja e Uruguayana (Uruguaiana), pertenciam à província do Rio Grande do Sul que em 1872 tinha 28 cidades em seu território. Após alguns anos, tornou-se Estado da Federação com a promulgação da primeira Constituição Federal da República em 1891.

Corumbá pertencia à província do Matto Grosso, que na época era formada por 9 cidades e posteriormente tornou-se Estado da Federação. Em 11 de novembro de 1977 o território do Mato Grosso foi dividido em duas partes, originando o estado do Mato Grosso do Sul, no qual está localizado, atualmente, o município de Corumbá.

A população dos municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul era de 54.591 habitantes (12,55% da população total da província) e Corumbá representava 5,56% da população total do Matto Grosso. A ordem de maior importância em relação à população dos municípios selecionados é São Borja, Jaguarão, Sant'Ana do Livramento, Itaqui, Uruguaiana e Corumbá.

Nos municípios fronteiriços a escravidão atingia ainda 14% do total da população. No total eram 8.537 escravos, sendo 4,5% homens e 3,5% mulheres. O município com maior população escrava era Jaguarão, com 3.248 escravos, o que representava 23% da população total, seguido de Sant'Ana do Livramento (19%) e São Borja (7,69%). A distribuição da população livre e da população escrava das cidades selecionadas pode ser visualizada na Tabela 07. As cidades selecionadas do Rio Grande do Sul representavam 12% do total de escravos na província do Rio Grande do Sul. E Corumbá abrigava 4% do total de escravos da província do Matto Grosso.

TABELA 07 — DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Municípios	Pop. Livre	Pop. Escrava	Pop. Total	Nascidos no Brasil	Estrangeiros	Pop. Total
Corumbá	3.086	275	3361	2697	664	3361
Itaqui	7.697	864	8561	7795	766	8561
Jaguarão	10.514	3248	13762	11454	2308	13762
São Borja	13.686	1141	14827	14076	751	14827
Santana do	8.063	2012	10075	9464	611	10075

Livramento						
Uruguaiana	6.369	997	7366	6511	855	7366
Total	49.415	8537	57952	51997	5955	57952

Fonte: CEDEPLAR, 2014

Por outro lado, a população livre nas cidades selecionadas era de 49.415 habitantes (85% da população total), composta de 52,66% de homens e 47,33% de mulheres. A maior população de homens livres era em São Borja (situada na fronteira com a Argentina), seguida por Jaguarão e Sant'Ana do Livramento (localizada na fronteira com o Uruguai).

Outro fator que interferiu na dinâmica demográfica foi a chegada de migrantes europeus, atraídos pela oferta de emprego nas lavouras de café. As nacionalidades dos imigrantes nas províncias fronteiriças, por ordem de importância, eram: alemã, portuguesa, africana, oriental²⁹, paraguaia, italiana, argentina, francesa, espanhola e inglesa.

A província fronteiriça que mais recebeu imigrantes foi a do Rio Grande do Sul, principalmente das nacionalidades alemã, portuguesa e oriental. A cidade selecionada que recebeu a maior quantidade de estrangeiros foi Jaguarão, seguida de Uruguaiana e Itaqui.

A maior taxa de imigração foi em Corumbá com 19,75%, seguida por Jaguarão, 16,77%, e Uruguaiana, 11,60%. Em Sant'Ana do Livramento, Uruguaiana e Jaguarão a nacionalidade mais presente era oriental. Em São Borja e Corumbá foi paraguaia, em Itaqui foi argentina.

A partir da proclamação da República do Brasil em 1889, o censo tornou-se uma ferramenta importante para as questões eleitorais inerentes à nova realidade, além de ser útil para visualizar a distribuição demográfica no território brasileiro.

²⁹ Embora oriental não seja nacionalidade é como foi classificada pelo banco de dados.

4.8 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA (1900–2010)

O crescimento populacional na faixa de fronteira entre 1900 e 2010 foi ascendente. Como cita Pumain (1997), independentemente do nível de desenvolvimento do país, as cidades sempre têm uma tendência de crescer em termos de população urbana.

De acordo com o último censo em 2010, os municípios da faixa de fronteira têm aproximadamente 11 milhões de habitantes, o que representa apenas 5.65% da população total brasileira distribuída em 27% do território nacional. Assim, o conjunto dos municípios fronteiriços apresenta uma característica desproporcional porque, em comparação com o restante do país, tem baixa concentração populacional, com a população distribuída em um vasto território. Por outro lado, em 110 anos (entre 1900 e 2010) a população fronteiriça aumentou 21 vezes. O Gráfico 08 indica a curva de crescimento populacional da população fronteiriça entre 1900 e 2010.

A segunda característica é que a concentração da população fronteiriça não é homogênea, está mais concentrada no Arco Sul, se comparado aos demais. Consequentemente, no Arco Sul também está a maior quantidade de municípios, conforme discutido neste capítulo.

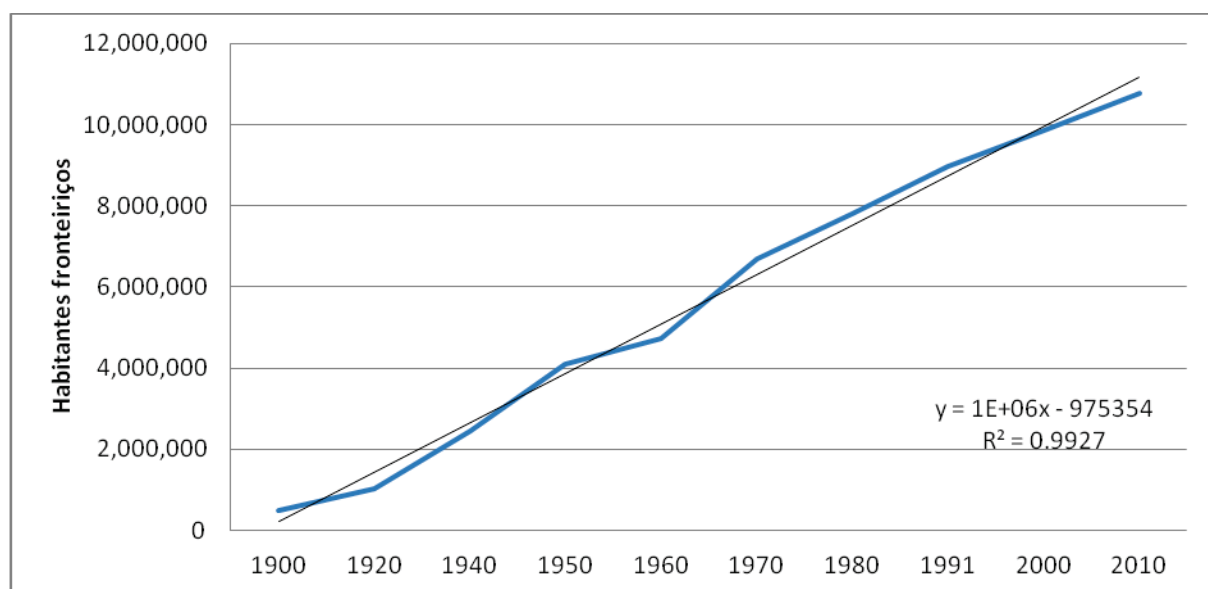


GRÁFICO 08 — CURVA DO CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA ENTRE 1900 E 2010

FONTE: IBGE. Elaboração própria

De uma forma geral, nos municípios fronteiriços o período de menor crescimento, em termos absolutos, foi entre 1900 e 1920 e o período de maior crescimento populacional foi entre 1960 e 1970. No Arco Sul o crescimento foi acelerado a partir de 1920, associado à política de ocupação conhecida como “marcha a oeste”, durante o governo de Getúlio Vargas. Nos Arcos Central e Norte, a partir de 1970 houve um incremento populacional. A população do Arco Central foi menor em relação à do Arco Norte até a década de 1960, depois, com a expansão da agricultura nos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, passou a ser maior que a do Arco Norte (Gráfico 09).

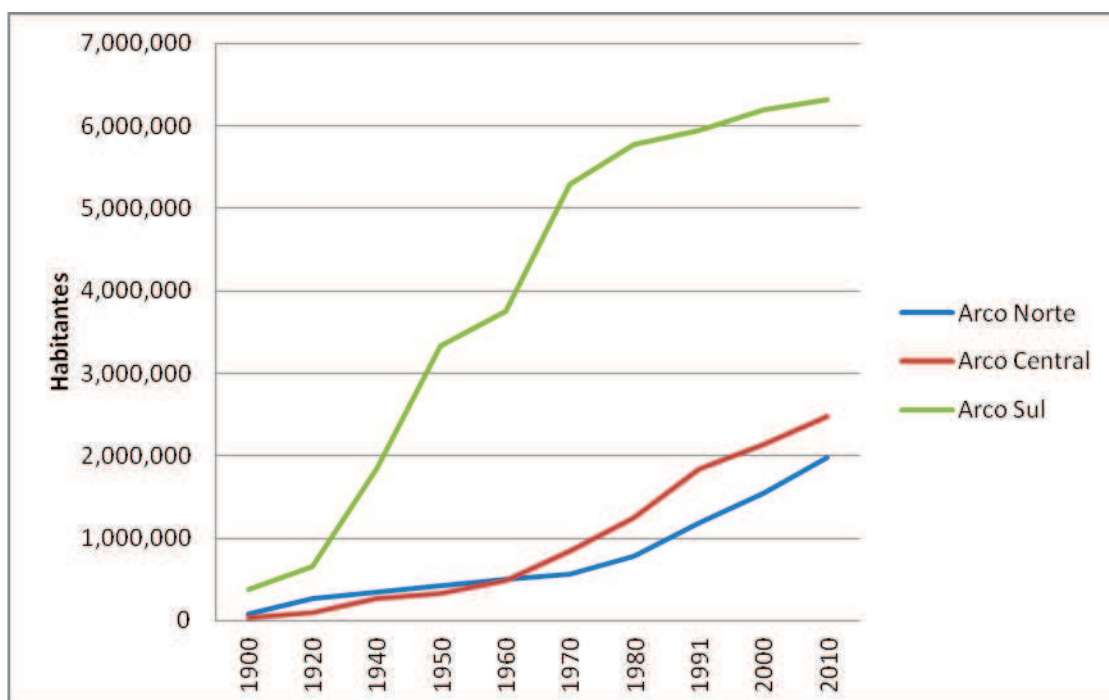


GRÁFICO 09 — EVOLUÇÃO POPULACIONAL FRONTEIRIÇA ENTRE 1900 E 2010
DISTRIBUÍDA EM ARCOS FRONTEIRIÇOS

FONTE: IBGE. Elaboração própria

A maior taxa de crescimento médio no Arco Norte foi entre 1970 e 1980, com taxas de 1.025%. Este crescimento pode estar relacionado aos incentivos governamentais para promover o desenvolvimento econômico da região norte.

No Arco Central e no Arco Sul a maior taxa de crescimento foi entre 1940 e 1950, com taxas de 1.031% e 1,01%, respectivamente. Desde 1950 a taxa de crescimento no Arco Norte vem diminuindo a cada censo. As taxas médias de crescimento populacional³⁰ por arco fronteiriço e por período entre censos podem ser visualizadas no Gráfico 10.

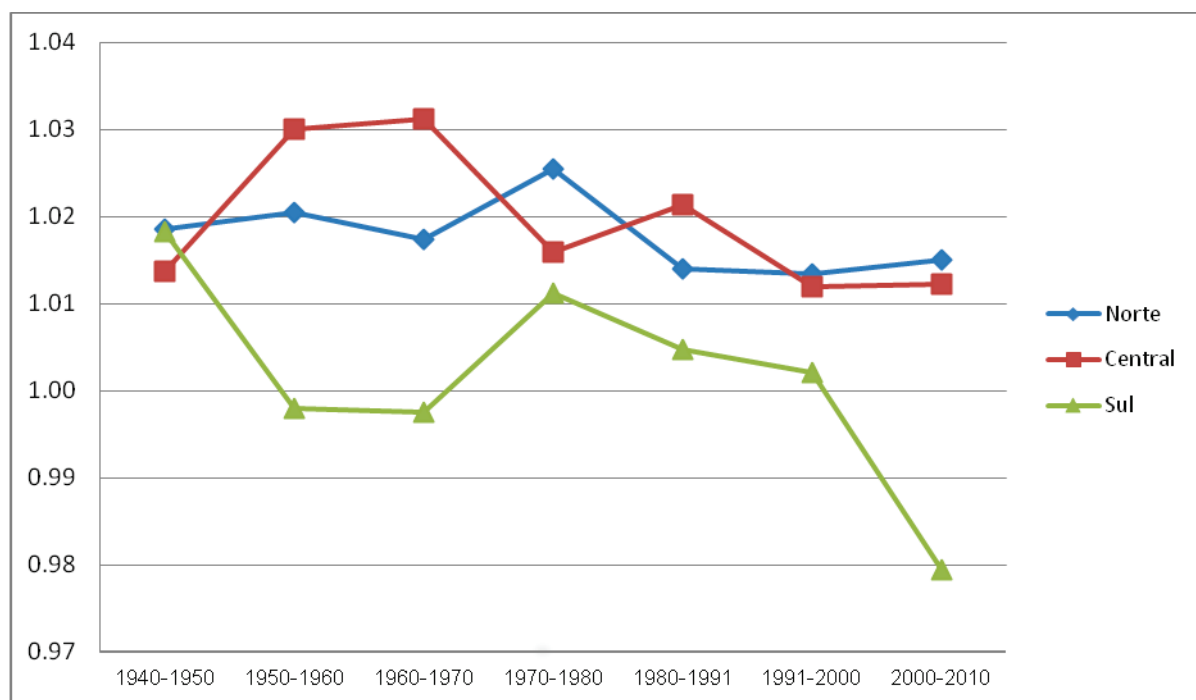


GRÁFICO 10 — TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL POR ARCO FRONTEIRIÇO ENTRE 1940 E 2010

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Comparativamente, a taxa média de crescimento anual da população brasileira entre os censos de 2000 e de 2010 é de 1,17%. A taxa média de crescimento dos municípios fronteiriços atual é de 1%, sendo que no Arco Sul é de 0,97% e nos Arcos Norte e Central é de 1,01%, ou seja, são menores que a taxa média nacional.

³⁰ As taxas de crescimento foram calculadas conforme a seguinte fórmula:

$$\sqrt[n]{\frac{P(t+n)}{P(t)}}$$
 sendo que P(t+n) e P(t) são as populações correspondentes a duas datas e n o intervalo de tempo entre essas datas (IBGE, 2014). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtml>

A evolução populacional dos municípios fronteiriços entre 1900 e 2010, distribuída em arcos fronteiriços, pode ser visualizada no Gráfico 09. Observa-se que o Arco Sul teve um crescimento populacional mais expressivo em relação aos outros dois arcos desde 1900 a 2010. É o mais populoso, com mais de 6 milhões de habitantes, o que representa 58,66% da população fronteiriça total atual. O Arco Norte tem uma população de aproximadamente 2 milhões, ou seja, 18,29% da população da fronteira e, por fim, o Arco Central com quase 2,5 milhões de habitantes, o que significa que detém 23,05%.

Em relação à distribuição espacial da população fronteiriça, observa-se que a maior parte da população está localizada no estado do Rio Grande do Sul, o que se explica porque grande parte do território rio-grandense está inserido dentro da faixa de fronteira e tem fronteira com dois países: Uruguai e Argentina. O segundo maior estado em termos de população é o Paraná e o terceiro é o Mato Grosso do Sul, conforme o censo demográfico de 2010. O Gráfico 11 mostra a distribuição da população fronteiriça segundo os estados.

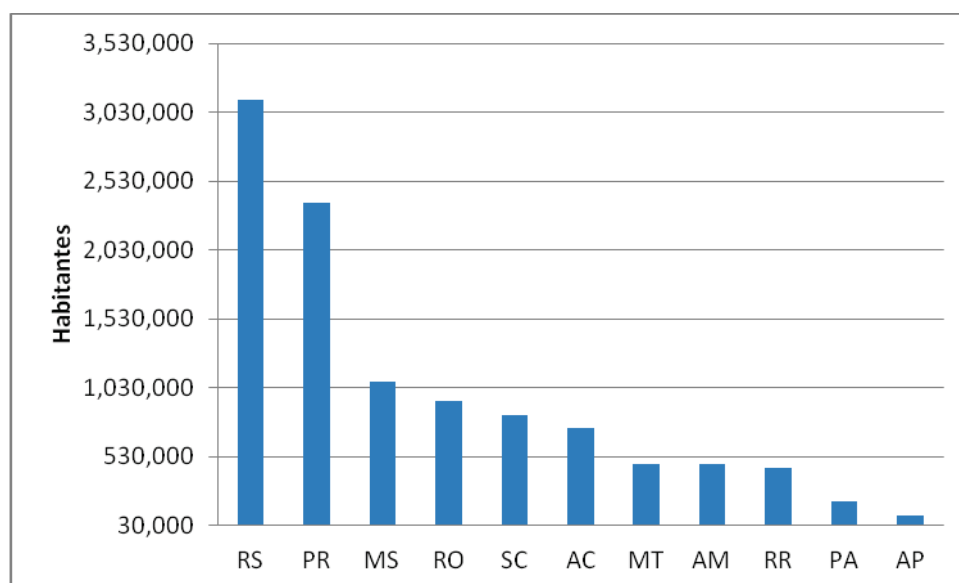


GRÁFICO 11 — DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO FRONTEIRIÇA EM 2010 SEGUNDO OS ESTADOS

FONTE: IBGE. Elaboração própria

Em relação à taxa de urbanização, na década de 1970 era de 24%. Hoje a taxa de urbanização é de 75%, ou seja, ela triplicou entre 1970 e 2010. Comparativamente, a taxa de urbanização nacional em 1970 era de 55,92% e hoje é de 84,36%. A taxa de urbanização em 2010 segundo os arcos fronteiriços pode ser visualizada na Tabela 08.

TABELA 08— TAXA DE URBANIZAÇÃO EM 2010 SEGUNDO OS ARCOS FRONTEIRIÇOS

Arcos	Taxa de urbanização
Arco Norte	68%
Arco Central	78%
Arco Sul	77%

Fonte: IBGE. Elaboração própria

A taxa de urbanização na faixa de fronteira tem diferenças urbanas entre os arcos. A maior taxa de urbanização é no Arco Central, seguido pelo Arco Sul e pelo Arco Norte. Por conseguinte, o fenômeno da urbanização não ocorre de forma homogênea e generalizada na faixa de fronteira.

4.9 HIERARQUIA URBANA DAS CIDADES FRONTEIRIÇAS

A noção de hierarquia está relacionada à análise das desigualdades de pesos e dimensões entre os objetos geográficos, em uma teoria em que as relações se explicam a partir de interações entre eles. As diferenças de tamanho desses objetos têm frequência de aparição bem desigual.

A forma estatística mais frequente da distribuição é de uma pirâmide, em que a base é muito numerosa com pequenos objetos, tem um número médio de objetos médios e um número bem restrito de grandes tamanhos. É necessário sublinhar que o nível de hierarquia, em geografia, não significa uma hierarquia de poder, política ou administrativa. As relações hierárquicas podem existir frequentemente e ter

formação de desigualdades de pesos entre os objetos (SAINT JULIEN; PUMAIN, 2010).

A constatação de desigualdades de tamanho e de pesos incita a pesquisar se elas acampanham outras diferenças mais quantitativas, que são frequentemente reveladoras da existência de vários níveis de complexidade entre os sistemas (SAINT JULIEN; PUMAIN, 2010).

O tamanho das cidades é produto de um processo de longo prazo de acumulação local. O número de cidades segue uma progressão geométrica inversa ao seu tamanho, descrita por uma lei *rang taille* (*rank-size rule*), em que as cidades são organizadas por ordem decrescente de tamanho descrita pela equação $\log P = K - q \log R$, onde P representa a população de uma cidade, R o seu tamanho na hierarquia urbana e K é uma constante. Zipf³¹ formulou o modelo de Pareto sob a forma da equação acima, a qual a população P de uma cidade i é ordenada pela tamanho decrescente, em função da sua posição em um conjunto nacional ou regional de cidades (SAINT JULIEN; PUMAIN, 2010). A distribuição do tamanho das cidades acompanha também uma certa regularidade de sua disposição no espaço geográfico (PUMAIN, 1997), pois a distribuição das cidades não é desordenada.

No caso dos municípios fronteiriços, aplicando a lei *rang taille*, os primeiros lugares no *ranking* por ordem de importância são ocupados por Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Pelotas (RS), Cascavel (PR), Boa Vista (RR) e Foz do Iguaçu (PR), municípios com mais de 200 mil habitantes. Desta forma, observa-se que entre os municípios mais populosos têm-se representantes dos três arcos fronteiriços, entretanto, não são numerosos.

O Gráfico 12 representa a curva de *rang taille* que aponta poucas cidades grandes na faixa de fronteira. E as cidades maiores não são grandes o suficiente para estar na curva de tendência, justificada pela baixa demografia em relação a outras regiões. A curva de tendência mostra que a quantidade de municípios pequenos segue essa curva, sendo a base “piramidal” da hierarquia urbana na

³¹ G. K. Zipt foi o primeiro a estudar sistematicamente a distribuição do tamanho das cidades em vários países e diferentes épocas ((SAINT JULIEN; PUMAIN, 2001).

fronteira. O principal resultado da curva rang-taille mostra é que os municípios fronteiriços não formam uma rede urbana a parte.

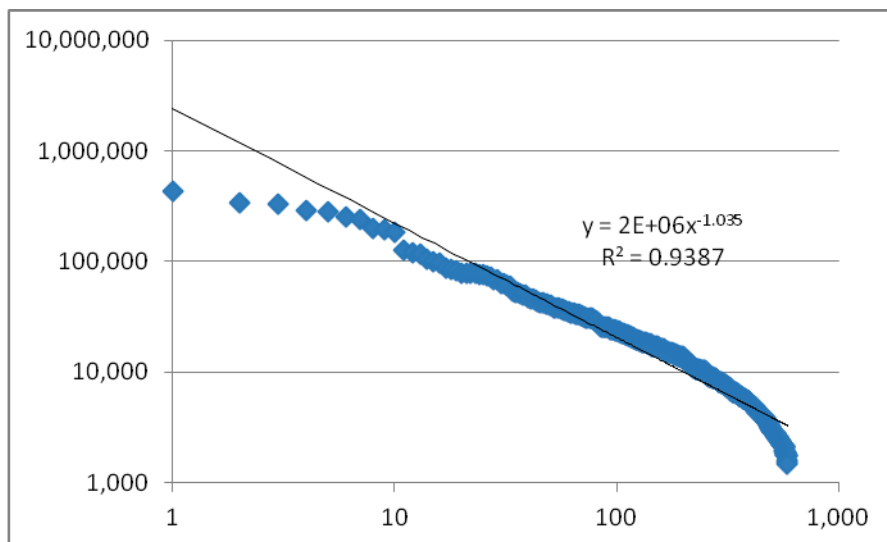


GRÁFICO 12 — CURVA *RANG TAILLE* DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS

FONTE: IBGE. Censo 2010. Elaboração própria

Sob a análise dos três arcos em conjunto, no *ranking* das 10 primeiras posições hierárquicas predominam (6 posições das 10) os municípios do Arco Sul, pois a população está concentrada nessa região. É importante frisar que a primeira posição é ocupada por Porto Velho (RO), assim, considerando toda a faixa de fronteira, o município com maior população está localizado no estado de Rondônia. O próximo município, em termos de população, do estado de Rondônia é Vilhena localizado na 25ª posição.

Os municípios com população entre 100 mil e 200 mil são: Rio Grande (RS), Dourados (MS), Chapecó (SC), Uruguaiana (RS), Toledo (PR), Bagé (RS) e Corumbá (MS). Segmentando por arco, encontra-se no Arco Sul a lista das cidades com mais de 100 mil habitantes em 2010, em ordem decrescente: Pelotas, Cascavel, Foz do Iguaçu, Rio Grande, Chapecó, Uruguaiana, Toledo, Bagé e Umuarama. No Arco Central temos Porto Velho, Dourados e Corumbá e no Arco

Norte, Rio Branco e Boa Vista, que são capitais estaduais. As demais cidades acima de 100 mil habitantes estão classificadas pelo IBGE como capital regional ou sub-regional. Situação semelhante ocorre no Arco Norte, a maior população é do município de Rio Branco, município mais importante do arco em termos demográficos.

De acordo com a distribuição populacional por tamanho das cidades, 57% das localizadas na faixa de fronteira são municípios de até 10 mil habitantes, 36% entre 10 e 50 mil habitantes, 3% entre 50 e 100 mil habitantes e apenas 2% têm uma população acima de 100 mil habitantes. As Figuras 09, 11, 11 e 12 mostram a localização dos municípios fronteiriços de acordo com o tamanho da população. A distribuição por arco fronteiriço mostra que os Arcos Norte e Central concentram municípios de 10 a 50 mil habitantes e o Arco Sul concentra as cidades com até 10 mil habitantes.

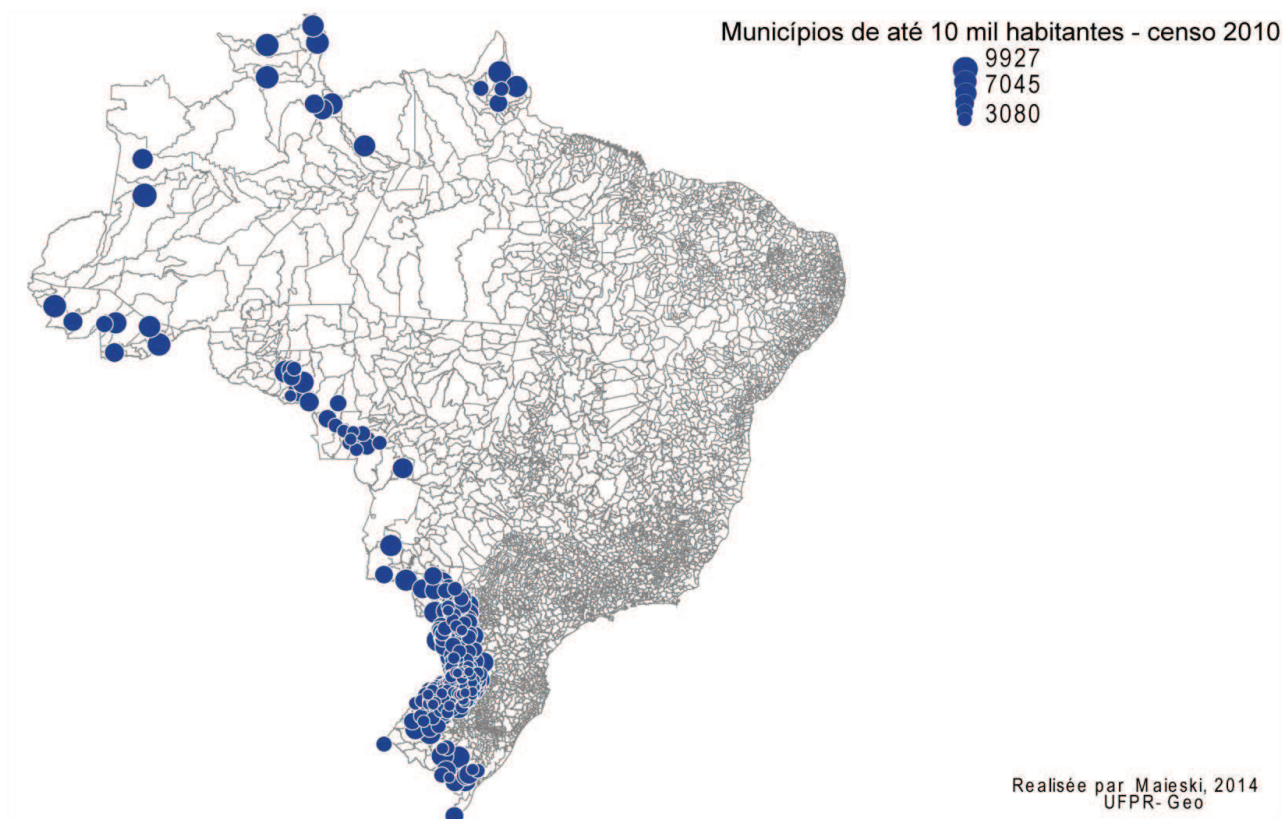


FIGURA 09 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE ATÉ 10 MIL HABITANTES

FONTE: da autora

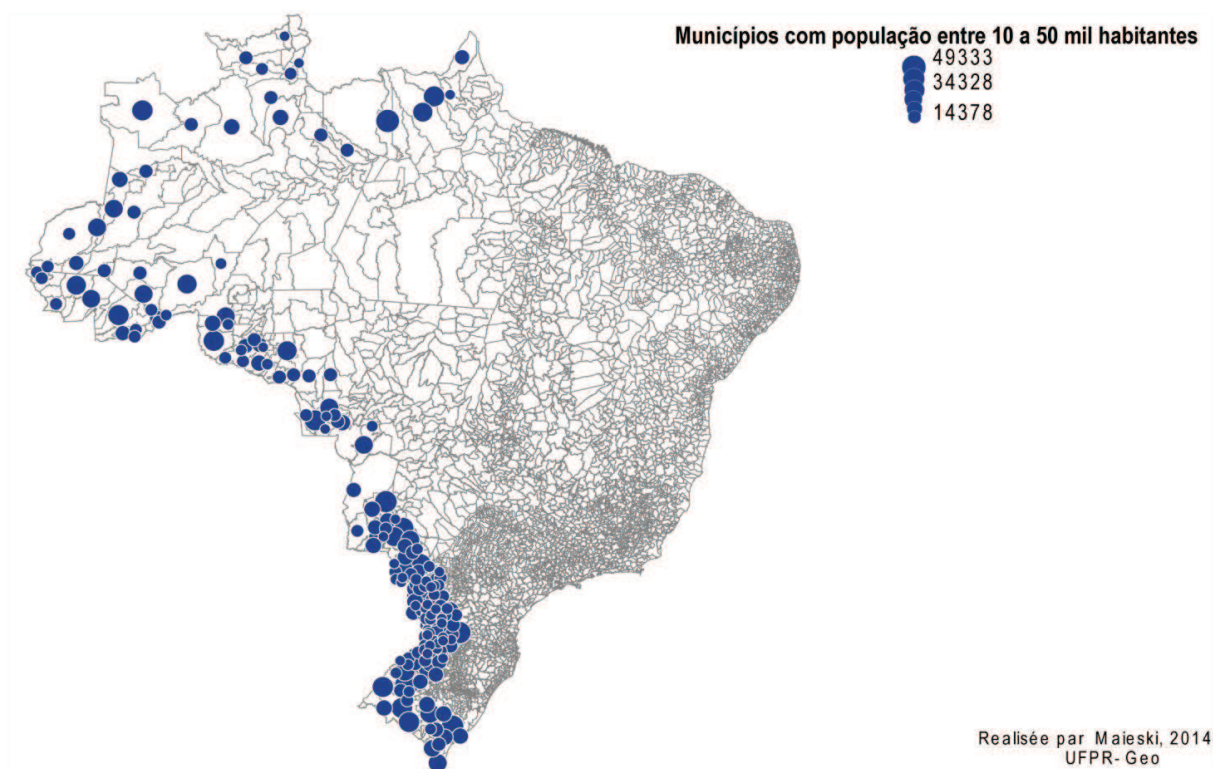


FIGURA 10 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE 10 A 50 MIL HABITANTES

FONTE: da autora

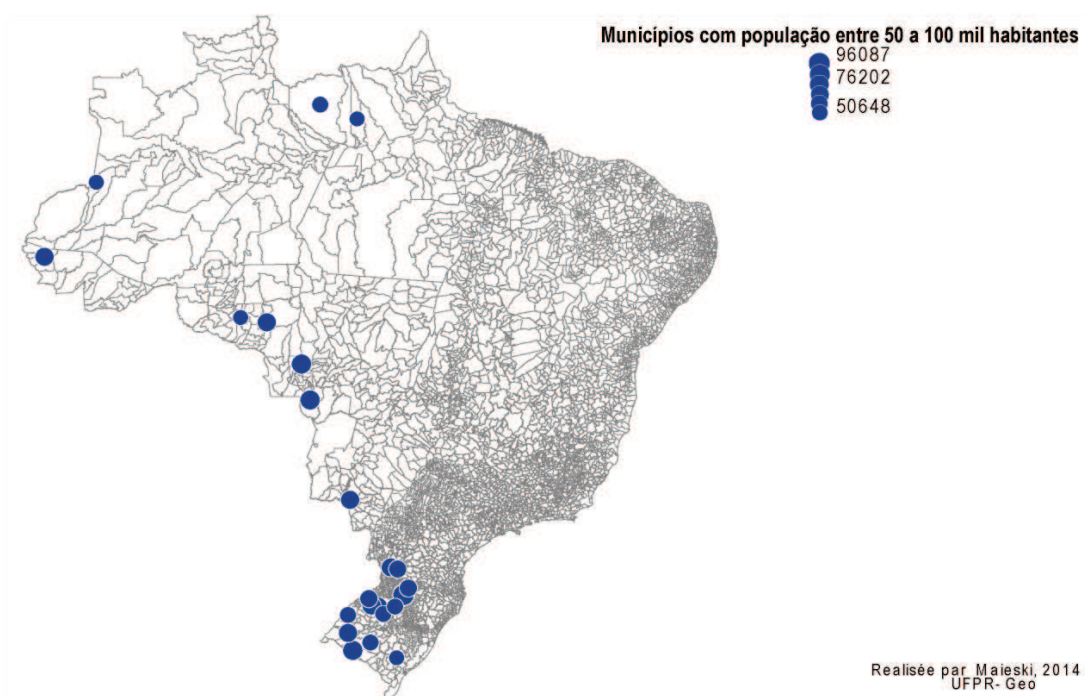


FIGURA 11 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DE 50 A 100 MIL HABITANTES

FONTE: da autora

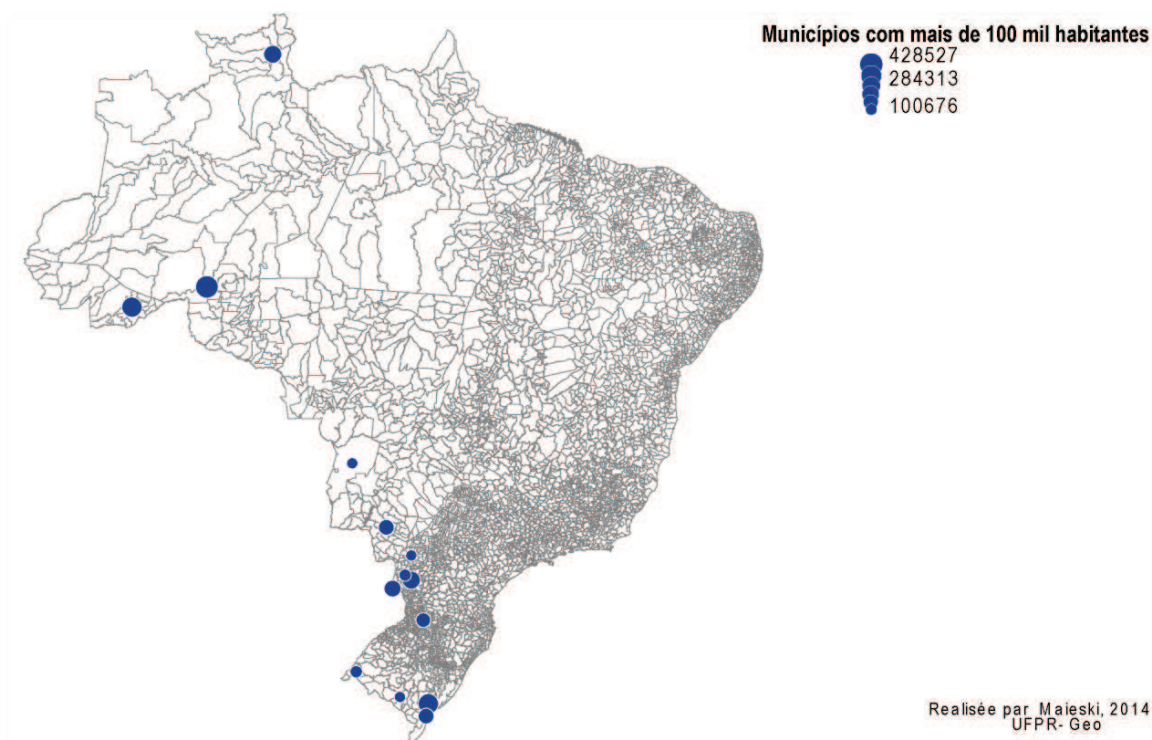


FIGURA 12 – MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS ACIMA DE 100 MIL HABITANTES

FONTE: da autora

O Arco Norte, o menos populoso dos 3, apresenta uma população total de 1,9 milhões de pessoas, sendo 68% dela localizados em cidades. Em relação à hierarquia urbana, tem-se Rio Branco como a mais populosa, exercendo funções administrativas centrais por ser a capital do estado do Acre, seguida de Boa Vista, capital do estado de Roraima e Cruzeiro do Sul, que não é capital mas exerce atração populacional razoável em relação as outras cidades fronteiriças do Arco Norte, embora na comparação com a população de Boa Vista (RR), Cruzeiro do Sul (AC) seja 3,6 vezes menor. Seguindo a ordem decrescente de importância na hierarquia demográfica tem-se: Oriximiná (PA), Alenquer (PA), Tabatinga (AM), Óbidos (PA), Laranjal (AP), Sena Madureira (AP) e São Gabriel da Cachoeira (AM).

Sob a ótica da análise estadual, observa-se que o estado que abriga as maiores cidades fronteiriças do Arco Norte é o Acre, o que em parte é justificado porque todo o território acreano está localizado na faixa de fronteira. É curioso que o estado do Pará, apesar de ter poucos municípios fronteiriços, apresenta um aspecto

demográfico interessante: Oriximiná ocupa a quarta posição no *ranking* da hierarquia no Arco Norte e o estado ocupa a sétima posição com Óbidos. É o estado com a menor quantidade de municípios fronteirais, localizados próximos à fronteira com o Suriname.

O gradiente populacional varia entre 3,7 mil habitantes e 163 mil habitantes, explicado pelas funções exercidas em cada município. A menor população municipal fronteira do Arco Norte está em Pracuúba (AP), com 3,793 habitantes e a fronteira mais próxima é com a Guiana Francesa. A taxa de urbanização desse município é de 49%, ou seja, a população rural é maior do que a população urbana.

O Arco Central apresenta uma população de aproximadamente 2,4 milhões, um pouco mais populoso que o Arco Norte, sendo que a taxa de urbanização é maior, com 78% da população vivendo nas cidades. Em relação à hierarquia demográfica aplicada somente do Arco Central, encontra-se em primeiro lugar o município de Porto Velho, também capital de estado, seguido de Dourados, com função de capital regional, e Corumbá (MS), que em termos comparativos tem ¼ da população de Porto Velho. Seguindo a hierarquia, tem-se Cáceres (MT), Tangará da Serra (MT), Ponta Porã (MS), Vilhena (RO), Rolim de Moura (RO), Naviraí (MS) e Aquidauana (MS). Entre Porto Velho (RO) e Dourados (MS) a população de Dourados é 2,2 menor do que Porto Velho. Entre as 10 primeiras posições, 5 municípios são do Mato Grosso.

Porto Velho e Corumbá estão localizados próximos à fronteira da Bolívia e Dourados, próximo à fronteira com o Paraguai. A população varia entre 428,527 habitantes em Porto Velho (RO) e 2,315 habitantes em Pimenteiras do Oeste (RO), localizado na fronteira com a Bolívia.

O Arco Sul, o mais populoso dos 3, apresenta uma população total de 6,3 milhões de pessoas, sendo responsável por 59% da população fronteira, ou seja, mais da metade da população fronteira habita no Arco Sul. Apesar disso, a taxa de urbanização é de 77%, não sendo sensivelmente diferente do Arco Central, que tem uma taxa de 78%, porém diferencia-se do Arco Norte, que apresenta uma taxa de urbanização de 68%.

Em relação à hierarquia demográfica, tem-se o município de Pelotas (RS), com 328 mil habitantes, seguido de Cascavel (PR), com 286 mil habitantes e Foz do Iguaçu, com 256 mil habitantes. Seguindo a ordem decrescente de importância na hierarquia demográfica tem-se: Rio Grande (RS), Chapecó (SC), Uruguaiana (RS), Toledo (PR), Bagé (RS), Umuarama (PR) e Erechim (RS).

Sob a ótica da análise estadual, a única cidade de Santa Catarina entre os 10 primeiros lugares da hierarquia demográfica é Chapecó, o que em parte se justifica porque o Rio Grande do Sul e o Paraná têm uma quantidade maior de municípios fronteiriços em comparação com Santa Catarina. A segunda maior população fronteiriça catarinense é de Concórdia, com 68 mil habitantes, na décima oitava posição entre as cidades do Arco Sul.

O gradiente populacional do Arco Sul varia entre 328 mil habitantes e 1,4 mil habitantes, explicado pelas funções exercidas em cada município. A menor população municipal fronteiriça do Arco Sul é a de São Tiago do Sul, com 1,465 habitantes e a fronteira mais próxima é com a Argentina. A taxa de urbanização desse município é de 44% e a população rural é maior que a população urbana; além disso, é o menor município entre os arcos.

A hierarquia urbana muda de acordo com o tempo. Comparando os censos 2000 e 2010, observa-se que entre os 10 primeiros lugares no *ranking* por ordem de importância, a primeira, sétima, oitava, nona e décima posições continuam sendo ocupadas pelas mesmas cidades nos dois censos consecutivos: Porto Velho, Rio Grande, Dourados e Chapecó. As cidades que perderam posição foram Pelotas e Foz do Iguaçu. Em 2000 ocupavam a segunda e a terceira posição, respectivamente, e em 2010 passaram para terceira (Pelotas) e sexta (Foz do Iguaçu). No sentido inverso, tem-se Rio Branco, que foi da quarta para a segunda posição, Cascavel, que migrou da quinta para a quarta posição, e Boa Vista, de sexta para quinta posição no *ranking*.

5 TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E A PERSPECTIVA SUL-AMERICANA

Ao contrário do que se afirma de maneira superficial, não é qualquer integração que constitui objetivo desejável, mas a integração externa que reforça e desenvolve as articulações internas.

Rubens Ricupero

Esse capítulo objetiva demonstrar o contexto da integração econômica no Cone Sul trazendo, brevemente, o histórico da integração latina e as mudanças na política externa brasileira, desde o modelo de substituição de importação até o regionalismo aberto. Posteriormente, discutem-se as mudanças na política territorial, sob o viés sul-americano, destacando os principais blocos econômicos e as relações de comércio exterior do MERCOSUL.

5.1 ANTECEDENTES DA POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO NO BRASIL

Fazendo uma breve recapitulação dos antecessores da política de integração, houve momentos diferenciados na história econômica brasileira. Na década de 1930, após a crise internacional de 1929 o Governo Federal aplicou a Política de Substituição de Importação (PSI). Gremand, Vasconcelos e Toneto Junior (2007) afirmam que a principal característica da PSI é uma industrialização fechada, em função de dois elementos:

- ser voltada para dentro, isto é, visar ao atendimento do mercado interno, não ser uma industrialização que produz para exportar;
- depender em boa parte de medidas que protegem a indústria nacional dos concorrentes externos.

A economia mundial passara então pela maior recessão econômica do século XX. Depois da quebra da Bolsa de New York os países europeus e os Estados Unidos aplicaram políticas extremamente protecionistas, assim, ocorreram retração das trocas comerciais, imposição de barreiras alfandegárias, contingenciamento e exaltação do nacionalismo — o que imperava era o *made in*.

Sob o paradigma do nacional-desenvolvimentismo, a PSI foi um importante instrumento de industrialização e modernização do país, visava desenvolver o setor manufatureiro e resolver a dependência do capital externo. Dentro deste contexto, a importação de bens de capital era vital para a recuperação da economia brasileira, o governo controlava as taxas de importação através de cotas e a taxa cambial era geralmente desfavorável para importação de produtos.

Para esclarecer, os autores Gremaud, Vasconcelos e Toneto Junior (2007) explicam o funcionamento do ciclo da PSI:

- a) início de um estrangulamento externo gerando escassez de divisas;
- b) tentativa de controle da crise cambial, pelo governo, por meio de medidas que dificultavam as importações para proteger a indústria nacional;

1. geração de uma onda de investimentos nos setores substituidores de importação, aumentando a renda nacional e a demanda agregada;
2. novo estrangulamento externo em função do próprio crescimento da demanda (volta ao ponto 1).

A PSI era defendida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a qual afirmava que se os países da América Latina continuassem exportando produtos primários e importando produtos industrializados, surgiria a deterioração dos termos de troca. Isto levaria os países da região cada vez mais para o fundo da economia mundial porque a maioria das nações não teriam condições de incrementar a carteira dos produtos exportados em seu território.

Apesar de os anos JK terem sido proveitosos para a indústria nacional, devido à diversificação e aumento da produtividade industrial, não tiveram a mesma importância para o comércio exterior. A pauta de exportação ainda era basicamente agrícola, sem agregação de valor das mercadorias comercializadas.

Em meados da década de 60, o governo brasileiro percebeu que podia exportar produtos com maior valor adicionado. Como o parque industrial já estava maduro, o país conseguiu lançar-se no mercado internacional. O comércio exterior passa a ser visto como um mecanismo de desenvolvimento. O excedente dos produtos de bens de consumo produzidos para a classe média foi absorvido por uma política de incentivo à exportação.

Na década de 70, com o primeiro choque do petróleo, o Brasil mantém a taxa de crescimento por meio de investimentos industriais e endividamento externo. Aliando o estímulo dos investimentos, a promoção de exportação e a restrição de importação, o Brasil consegue manter seu crescimento até o fim da década.

A década de 80, conhecida como a década perdida, foi um período turbulento na economia brasileira. O contexto era de alta inflação, endividamento externo e baixo crescimento econômico. Na esfera internacional era o momento em que o mundo estava dividido em dois blocos ideológicos: o capitalista e o socialista.

O fim da Guerra Fria teve variados significados para a América Latina, e sem dúvida o mais importante foi à reorientação de sua política externa. A nova ordem mundial unipolar e o processo de redemocratização dos países são fatores

fundamentais para as novas questões de ordem econômica. Conhecido como Consenso de Washington, a onda do liberalismo econômico ditou as regras para os países latinos.

O decálogo neoliberal consistia em: disciplina fiscal, abertura comercial, reforma tributária, privatização das empresas estatais, câmbio de mercado, eliminação de restrições ao investimento estrangeiro direto (IED) e direito à propriedade (MDIC, 2010).

Como pode ser observado, a política era baseada no liberalismo econômico, ou seja, a regra válida era a lei do mercado. O governo não poderia intervir na relação comercial do mercado, a lei da oferta e da procura prevaleceria nas relações comerciais entre as partes.

A política de integração emerge nesse contexto. A partir da década de 90 a globalização trouxe mudanças econômicas. A busca de relações comerciais privilegiadas entre os países fez com que novas relações de poder emergissem na esfera econômica.

5.2 TEORIA DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA

O surgimento de blocos econômicos, sem dúvida nenhuma, foi impulsionado pela globalização que trouxe uma série de transformações na economia mundial. O tema da integração regional — nos seus aspectos comercial, produtivo e financeiro — passou por diversos contextos na América do Sul e por diferentes organismos do comércio internacional. Apesar dos esforços históricos e políticos, nem sempre bem sucedidos, a integração dos mercados sul-americanos ocorre de forma lenta e gradual.

No início da década de 90, no auge das teorias liberais, acreditava-se que interesses econômicos iriam predominar nas relações internacionais, devido ao fim da polarização política e militar. Iniciou-se um novo momento, com discussões sobre teoria da integração econômica intensificadas, as ideias de formação de blocos, unificação tarifária, globalização e fluxos comerciais foram discutidas na academia e nos governos.

A onda de regionalismo representou uma tentativa dos membros de facilitar a participação na economia mundial, ao invés de se isolarem. Estes processos regionais envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podendo ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias, pela implementação de políticas *export and foreign-investment-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações como ocorrera na América Latina (SENHORAS, 2007).

O importante incremento de comércio intrarregional durante os anos da década de 1990, demonstrou que não houve redução de comércio entre os blocos econômicos; o que ocorreu foi justamente o contrário, o aumento do comércio internacional por meio do regionalismo e dos acordos comerciais bi e multilaterais (SENHORAS, 2007).

O fenômeno da regionalização passou a ser pulsante, a política e a economia passaram a se organizar de forma a visar poder de barganha entre os Estados. Os esquemas regionais também eram uma forma de reconfigurar a distribuição geopolítica do poder, além de trazer novas configurações territoriais devido à formação de novos blocos econômicos.

O paradigma visando à integração econômica buscava a não discriminação de países, e mesmo a nação mais desfavorecida teria igual tratamento. A Organização Mundial do Comércio³² foi criada com a responsabilidade de “ajustar” possíveis desarranjos entre as nações.

A integração econômica foi propulsora da inserção de novos autores, novos poderes e uma nova realidade nos territórios dos Estados. Autores como Moreira, Ernst e Mitrany, Keoany e Karl Deustch³³ discutem a teorização da integração europeia, porém isso não será foco deste trabalho. No Brasil, Alcides Vaz se dedica ao estudo da integração na América do Sul, com foco principalmente no MERCOSUL. Existem outros pesquisadores brasileiros que contribuem para a academia como: Paulo Almeida, Alfredo da Mota Menezes, Pio Penna Filho, Wanderley Costa, entre outros.

³² A OMC originou-se do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

³³ É um dos principais teóricos sobre Relações Internacionais.

Conforme afirma o diplomata e pesquisador Paulo Almeida, o conceito de integração econômica aplica-se a entidades de naturezas políticas diversas, com realidades econômicas diferenciadas entre si, mas será melhor percebido se considerado como um processo em etapas sucessivas: 1) *área de preferências tarifárias*, que comporta a simples redução seletiva de tarifas entre dois ou mais sócios, sem obrigações complementares como política comercial; 2) *zona de livre-comércio*, que liberaliza completamente o intercâmbio entre membros em um prazo determinado, conservando entretanto cada qual sua própria estrutura tarifária em relação a terceiros países; 3) *união aduaneira*, que compreende, ademais, a definição de uma tarifa externa comum; 4) *mercado comum*, que liberaliza completamente o fluxo de fatores produtivos e de pessoas, além de obrigar a adoção de políticas comuns nas áreas comercial, industrial, agrícola e de concorrência, entre outras; e por fim, 5) *união econômica e monetária*, que pode comportar, como no caso da União Europeia (UE), a abolição das moedas nacionais em favor de um meio circulante comum a seus membros (ALMEIDA, 2002).

O geógrafo Lobo (1997) classifica as de aprofundamento da integração de uma forma mais resumida:

- a) área de livre comércio, com abolição de tarifas e restrições quantitativas entre os países participantes, mantendo cada qual sua tarifa com relação aos terceiros países;
- b) união alfandegária, suprimindo discriminações de movimento de bens da união, e estabelecendo tarifas comuns para importação de bens vindos de outros países;
- c) união econômica, combinada à supressão de restrições ao movimento das mercadorias e de fatores discriminatórios com certa harmonização das diretrizes econômicas nacionais;
- d) integração econômica total,³⁴ com unificação das políticas monetária, fiscal e social, e a obediência dos Estados membros a uma autoridade supranacional em questões econômicas.

³⁴ A União Europeia é o exemplo mais adequado para demonstrar este tipo de bloco econômico. Adota política econômica e moeda únicas.

Os pesquisadores Menezes e Penna Filho complementam a ideia exposta por Lobo. O primeiro passo seria um acordo preferencial de tarifas entre certos países. As taxações entre os membros envolvidos seriam menores do que as cobradas de outros países não participantes da integração. Haveria redução ou eliminação de barreiras alfandegárias para o comércio dentro da zona integrada. A diferença aqui seria que os países signatários do acordo não adotariam uma tarifa externa comum, que seria aplicada igualmente a países não-membros da integração. O comércio seria aberto e as trocas facilitadas, mas cada país manteria suas taxações específicas para as transações com terceiros de fora do bloco. A união aduaneira é um passo mais avançado e é um pouco mais complicada, principalmente entre países em desenvolvimento. Nela, além da eliminação de entraves burocráticos para o comércio entre os participantes, existe uma tarifa externa comum aos países integrados, a ser aplicada de forma igual a países de fora do bloco (MENEZES; PENNA FILHO, 2006).

Moreira (2003) afirma que para a integração ser bem sucedida precisa acontecer em três setores: econômico, social e político. Para desenvolver o poder econômico entre as partes podem ser usados dois instrumentos: eliminar as barreiras alfandegárias entre estados membros, permitindo a livre circulação de mercadorias e capitais, e definir uma política econômica comum e única em relação aos estados exteriores ao mercado comum.

O setor político é o que suscita maior dificuldade. Os valores históricos do patriotismo, da lealdade à pátria, à nação e ao estado, as identidades nacionais e a independência soberana são questões que devem ser bem trabalhadas. É por isso que a integração tem como corolário a tolerância e a cooperação das diferenças, sob a mesma instituição política. O processo da constituição das autoridades transnacionais e a transferência de lealdade são as áreas mais delicadas (MOREIRA, 2003).

Alcides Vaz (2002) demonstra que a definição de integração estaria diretamente relacionada à promoção dos interesses de segurança dos Estados, sendo concebida como estratégia voltada para o controle e, se possível, para a supressão dos conflitos no âmbito regional. Um processo de integração de nível internacional é antes de tudo consensual, ou comunitarista, assentando-se

principalmente no desenvolvimento de normas, valores, interesses ou objetivos partilhados (VAZ, 2002).

Vaz (2002) não traz uma nova teoria de integração, apenas faz uma análise das teorias existentes e analisa particularmente o MERCOSUL. A integração mercosulina diferencia-se da realidade de outros blocos como a União Europeia porque não tem um caráter de supranacionalidade. A questão do MERCOSUL será detalhada ainda neste capítulo.

Os autores Menezes e Penna Filho (2006) argumentam que para alguns a integração econômica se verifica quando os preços de todos os produtos iguais são equiparados em uma dada região. Haveria um só mercado em que se cobraria o mesmo preço para o mesmo bem. Para outros autores, a integração seria simplesmente a eliminação de barreiras econômicas entre duas ou mais economias. Um terceiro entendimento vê a integração como resultado da eliminação de todos os impedimentos para o comércio internacional entre os países, havendo, além disso, alguns mecanismos de coordenação geral nas economias integradas.

O principal sinal de integração entre países seria a inexistência de alfândegas e postos de cobranças entre os parceiros integrados. Outros argumentam que integração econômica é nada mais do que a divisão do trabalho em uma região (MENEZES; PENNA FILHO, 2006). Estes autores têm um enfoque estritamente econômico.

Na opinião de Celso Lafer³⁵, a integração pressupõe a eliminação dos entraves ao comércio e a elaboração de normas comuns, ou pelo menos compatíveis, sobre temas relacionados ao comércio, mais acesso aos mercados; regras compatíveis são condições necessárias, mas não suficientes. Um terceiro aspecto, não menos importante, é o da infraestrutura física da integração. A ocupação efetiva dos espaços nacionais requer transformar as clássicas fronteiras-separação em modernas fronteiras-cooperação, para viabilizar economicamente o desenvolvimento de regiões fronteiriças que, durante muito tempo, foram rincões isolados. Um quarto elemento, que se torna mais visível nos momentos de

³⁵Celso Lafer foi ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e ministro das Relações Exteriores em duas ocasiões, em 1992 e de 2001 a 2002, no governo de Fernando Collor e no de Fernando Henrique Cardoso, além de embaixador do Brasil junto à OMC, e embaixador do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU) de 1995 a 1998.

turbulência financeira, mas que tem relevância permanente, é o da coordenação macroeconômica. Além da questão da sincronização de ciclos econômicos nacionais, os países emergentes são mais vulneráveis às flutuações do ritmo de crescimento da economia mundial, dos preços das matérias-primas, dos fluxos de investimentos e da liquidez dos mercados de câmbio. Esses fatores devem ocorrer de forma simultânea (LAFER, 2002).

Para Paulo Almeida, o conceito de integração é eminentemente positivo e propositivo de uma nova realidade de cooperação irrestrita e de construção de economias sólidas e sociedades mais inclusivas (ALMEIDA, 2006). A teoria de integração pode ser classificada em três níveis, de acordo com a abrangência geográfica entre duas ou mais comunidades: de ordem nacional, regional e mundial. Seja qual for o grau de integração considerado, deverá implicar a existência de condições que possibilitem resolver os diversos conflitos inerentes ao processo.

Em relação às vantagens da integração econômica, pode-se citar:

- possibilita a economia de escala necessária para que as empresas diminuam os custos;
- facilita a circulação dos fatores essenciais à produção: matérias-primas, mão de obra e capital;
- favorece o acesso aos consumidores e às fontes de energia;
- cria um ambiente mais amplo que o Estado Nacional, em que os agentes econômicos podem se habituar à concorrência externa, mas ainda contam com salvaguardas e anteparos institucionais.

Outras vantagens da integração econômica são:

- aumento geral da produção;
- aumento da produtividade, por meio da exploração de vantagens comparativas entre sócios de um mesmo bloco econômico;
- estímulo à eficiência, devido ao aumento da concorrência interna.

Em termos estáticos, um processo de integração econômica permite o aumento do nível de produtividade dos países integrantes do bloco, enquanto em termos dinâmicos, produz um aumento na taxa de crescimento desta produtividade. Ainda em termos dinâmicos, a integração regional permite, em primeiro lugar, ganhos com processo de aprendizagem e inovação tecnológica. Um maior mercado, proporcionando maior especialização e amortização de investimentos tecnológicos, tenderia a produzir aceleração das inovações, criando economias de aglomeração e efeitos de *spillover* ou encadeamentos nas cadeias produtivas (DATHEIN, 2007).

O geógrafo brasileiro Wanderley Messias da Costa afirma que o processo em marcha de integração na América do Sul tem sido reiteradamente defendido para fortalecer a presença do país no subcontinente como um todo. Apostar na sua integração constitui, inclusive, condição *sine qua non* para quaisquer outras negociações do gênero em outra escala (COSTA, 1999).

O grau de integração entre diferentes regiões é indicado pela estrutura de fluxos inter-regionais de bens e serviços, em que uma economia será mais integrada quanto maior for sua propensão a importar da outra região. Assim, um aumento na demanda pelos produtos dessa região fará com que ela aumente sua demanda de bens e serviços provenientes da própria área, de outras regiões e do exterior (ZEBRAL FILHO & MARIZ, 1998).

As ditas regiões-chave na geração da produção/emprego são aquelas que exercem, simultaneamente, efeitos de encadeamento vertical (compra de bens e serviços) e horizontal (vendas) acima da média do sistema. A reprodução desse mecanismo, no longo prazo, vai tornar a estrutura produtiva de cada região mais homogênea, reduzindo-se as desigualdades regionais. Além disso, a integração econômica e a diversificação interna de cada região contribuirão para que as crises externas não exerçam um impacto tão intenso, na medida em que os seus efeitos passam a ser distribuídos de forma mais equânime (ZEBRAL FILHO & MARIZ; 1998).

Apesar de a ideia de integração ser “sedutora,” ela não é “perfeita”. É um processo de difícil negociação porque nem sempre os parceiros comerciais estão dispostos a ceder vantagens tarifárias. A negociação é complexa porque existem diversos interesses divergentes e contraditórios, portanto, o processo é extremamente lento e gradual.

Apesar de o processo ser positivo para a barganha internacional e para aumentar a qualidade dos produtos incentivados pela concorrência, a integração também pode trazer elementos negativos durante o seu desenrolar, como falência das empresas não tão adaptáveis, invasão de produtos fabricados fora do território nacional, pressão no mercado de trabalho, etc.

A integração econômica produz novas e positivas oportunidades, mas também ameaças à estabilidade social e econômica. Em termos regionais, setoriais e do mercado de trabalho podem ocorrer obsolescências que impõem custos de transição e de ajustes, com redistribuição de renda. Por isso, devem existir políticas de recompensação e reconversão. Além disso, a integração expõe assimetrias de produtividade que significam oportunidades para crescer, mas também ameaças derivadas de equilíbrios sociais e econômicos (DATHEIN, 2007).

5.3 POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A regionalização dita “clássica” da América Latina tem como fundamento a macrocompartimentação de base geomorfológica aplicada à análise regional. Tradicionalmente usavam-se os termos Bacia Platina, Amazônica e Andina (COSTA, 2009).

Ao longo do tempo, as políticas territoriais brasileiras sofreram modificações devido às mudanças dos paradigmas governamentais. A análise regional coexistiu com alguns paradigmas do desenvolvimento regional como: Estado Desenvolvimentista, Estado Liberal e, atualmente, Estado Logístico.³⁶

O regionalismo na América Latina teve influência da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que serviu de inspiração. A CECA, que mais tarde tornou-se União Europeia (EU), exportava um modelo de sucesso, embora as características socioeconômicas entre os blocos latinos e europeus fossem bem diferentes.

³⁶ Classificação utilizada em Relações Internacionais. Para maiores detalhes consultar a obra “Inserção Internacional do Brasil”, de Amado Cervo.

A Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) foi criada em 1960 pelo Tratado de Montevideo, com base na cláusula da nação mais favorecida e no princípio do tratamento nacional, para gerar uma zona de livre comércio num prazo de doze anos. A iniciativa não teve sucesso porque a proposta era rígida e muito ambiciosa, não levava em consideração a heterogeneidade econômica e industrial da região, além de não ter um mecanismo de soluções de controvérsias que pudesse garantir os acordos assumidos (BARRAL; BOHREL, 2010). Existia um descompasso entre a agenda totalizante do projeto de integração e o avanço do protecionismo nos países da região, em um contexto nacional-desenvolvimentista, tanto nos períodos democráticos como nos autoritários.

Na década de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) substituiu a ALALC e herdou as suas características. O acordo de Cartagena previa liberação comercial, coordenação da política de desenvolvimento industrial, tratamento especial para as multinacionais, programas unificados para importações, criação de uma corporação de fomento, atuação em conjunto na pesquisa científica e na educação, criação de uma tarifa externa comum, coordenação e harmonização de suas políticas econômicas e investimentos em infraestrutura.

Os países originários da ALADI são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Uruguai, Peru, Venezuela e Bolívia. Em 1998 houve a adesão de Cuba, que passou a ser membro pleno em 1999. O mesmo ocorreu com o Panamá, que em 2009 solicitou adesão e em 2012 passou a membro pleno. O processo de adesão da Nicarágua ainda está em trâmite.

A Comunidade Andina (CAN), criada em maio de 1969 pelo Pacto Andino assinado entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, estabeleceu uma integração entre essas economias. Houve desentendimentos com a ALADI devido ao não ganho das economias menores (MENEZES; PENNA FILHO, 2006) e a CAN formou um bloco com metas e objetivos em comum, fixando um programa de liberação e o estabelecimento de uma tarifa comum entre os membros.

O esgotamento do modelo de substituição de importações e o avanço das estratégias neoliberais, nos anos 1990, impuseram nova agenda para a política externa brasileira, processo iniciado com a abertura econômica do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), que provocou reformas e resistências. O

período foi marcado pela ampliação de blocos econômicos regionais em todo o mundo. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) nasceu como parte deste fenômeno.

O MERCOSUL foi firmado em 1991 com assinatura da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, pelo Tratado de Assunção. O bloco formou-se devido à estabilidade geopolítica na região, observada hoje na redução, a níveis praticamente residuais, dos contenciosos fronteiriços ou de qualquer outra natureza, fato este que não é de pouco significado. O que também contribuiu para o fim das rivalidades e hostilidade foi a consolidação de regimes democráticos, numa região historicamente marcada pela instabilidade política. Além disso, a construção de arranjos multilaterais de cooperação oferece condições efetivas para a construção do arcabouço institucional requerido pelos movimentos de integração (COSTA, 1999).

Por ser a América do Sul, historicamente, o espaço regional prioritário das exportações de produtos industrializados brasileiros, tornou-se premente a integração regional como forma de proteger os setores industriais da concorrência acirrada de outros países.

Em relação ao subcontinente América do Sul, só agora é que se podem observar movimentos mais enfáticos do Brasil na direção de políticas territoriais explicitamente integracionistas, capazes de envolver o amplo conjunto de países com os quais pouco compartilhou até agora seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural. O país opera uma estratégia adotada há mais de uma década, com desdobramentos na política externa para a região, passando a fazer pleno uso das vantagens comparativas e competitivas (configuração territorial, posição, liderança e estrutura produtiva diversificada), tornando-se ele próprio a grande força motriz desse processo de integração (COSTA, 1999).

Outro projeto com fins de integração, em um sentido mais amplo, é a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que surgiu na reunião de 12 presidentes da América do Sul em Brasília, no dia 31 de agosto de 2000. Os países que assinaram o acordo foram: Brasil³⁷, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Os

³⁷ Nesta ocasião o presidente que assumiu a IIRSA foi Fernando Henrique Cardoso, embora o presidente Luiz Inácio Lula da Silva usasse a iniciativa como plataforma política.

presidentes concordaram em realizar ações conjuntas para impulsionar o processo de integração política, econômica e social, incluindo a modernização da infraestrutura regional e ações específicas para estimular a integração e o desenvolvimento das sub-regiões (IRSA, 2011).

Durante a reunião de cúpula de 2000, foram tratados temas referentes à democracia, drogas ilícitas e delitos conexos, integração comercial, informação, tecnologia e conhecimento, e integração da infraestrutura física (COUTO, 2009). Com a assinatura da IIRSA os presidentes sul-americanos se comprometeram em investir em infraestrutura física, comunicação e energia no Cone Sul. O acordo prevê grandes investimentos nessas áreas e impacta diretamente as regiões de fronteira.

O documento contempla mecanismos multilaterais para financiamento das obras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Sob o ponto de vista geográfico, a IIRSA é uma iniciativa que tem como princípio norteador o regionalismo aberto, com o espaço dividido em regiões geoeconômicas, formando eixos integrados de desenvolvimento, os EID. Foram traçados em territórios multinacionais onde se concentra a população, zonas produtivas e fluxos comerciais já existentes. O EID visa dinamizar o potencial produtivo da região e dar acesso a zonas que atualmente estão isoladas devido à deficiência logística, de telecomunicações e de energia. Os eixos traçados envolvem toda a América do Sul e são denominados: Eixo do Amazonas, Eixo Andino, Eixo Andino do Sul, Eixo de Capricórnio,³⁸ Eixo Escudo Guianense, Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná³⁹, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile⁴⁰, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo do Sul (Figura 13).

³⁸Corredor bioceânico entre Chile e Brasil. Influência direta em Foz do Iguaçu como porta de escoamento de grãos.

³⁹ Desenvolvimento fluvial da bacia do Rio do Prata. Influência portuária nas cidades-gêmeas do Rio Grande do Sul.

⁴⁰ Localização das cidades-gêmeas na fronteira com Uruguai.



FIGURA 13 — EIXOS DO IIRSA

FONTE: <https://professorjamesonnig.wordpress.com/2012/11/13/fuvest-comentada-2/>

Todos os eixos compõem projetos de transporte, telecomunicação e energia e são áreas estratégicas para o desenvolvimento regional. É importante destacar que estes projetos têm um alcance continental. Pela primeira vez, ocorreu um acordo supranacional que envolvesse tantos países, acordando em torno de interesses comuns.

Outro bloco relevante é a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), que nasceu por iniciativa da diplomacia brasileira e é dotada de personalidade jurídica internacional⁴¹. Inicialmente chamava-se Comunidad Suramericana de Naciones, nasceu em 2004 na III Reunión Sudamericana de Presidentes. Em 16 de abril de 2007, a nomenclatura mudou. A UNASUL também foi um instrumento do governo

⁴¹ Artigo 1º do Tratado Constitutivo da UNASUL disponível em: <http://unasursg.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>

Lula e prevê melhoria no desenvolvimento regional. Seu plano de ação está voltado para sete grandes áreas prioritárias:

- a. diálogo político,
- b. integração física,⁴²
- c. meio ambiente,
- d. integração energética,
- e. mecanismos financeiros,
- f. promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social,
- g. telecomunicações.

A proposta apresentada não é apenas de cooperação comercial e complementação econômica, mas também de integração da rede de transportes, como a conexão rodoviária transoceânica Atlântico–Pacífico na região amazônica e ferroviária na região platina, com os portos chilenos, bem como hidroviária entre as bacias amazônica, platina e caribenha (Rio Orinoco). Além disso, haveria a integração energética e a cooperação político-diplomática. Essa iniciativa decorre da projeção da economia brasileira e da diplomacia do país (UNASUL, 2012).

5.4 O MERCOSUL

O marco inicial do MERCOSUL foi à assinatura do Tratado de Assunção em 1991, pelos Estados-partes: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Os preparativos do MERCOSUL começaram em 1988 com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre Brasil e Argentina. Os dois países passavam por um momento de liberalismo econômico e democratização. Este tratado foi importante para criar uma sinergia para a constituição do futuro bloco econômico. Os vizinhos assumiram características que transcendem tal circunstância espacial,

⁴²Investimento que afeta diretamente as cidades-gêmeas porque irão receber recursos para melhorar a rede logística entre as cidades do Cone Sul.

passando a incluir o compartilhamento de cadeias produtivas, o aumento da densidade comercial, a harmonização política e legislativa.

Em 1990 foi assinada a Ata de Buenos Aires que se refere às negociações primárias do MERCOSUL entre Brasil e Argentina. Um ano mais tarde, o Uruguai e o Paraguai entraram na rodada de negociação e o Tratado de Assunção foi assinado por todos. O Tratado previa a implantação do Mercado Comum do Sul a partir de 31 de dezembro de 1994, através de um programa de liberação comercial com redução tarifária, linear e automática. As restrições não-alfandegárias também seriam eliminadas aos poucos.

O período de ouro do MERCOSUL foi entre 1991 e 1998 (PRAZERES, 2006). As exportações e importações intrabloco aumentaram consideravelmente. Neste cenário, a América do Sul emergiu como espaço privilegiado da política externa brasileira para aumentar as exportações (gráfico 13).

Neste período, a Argentina, principal parceira comercial do grupo, estava passando por uma fase de privatizações, e o Brasil por um período de instabilidade política devido ao *impeachment* do presidente Fernando Collor, mas o MERCOSUL manteve uma boa relação comercial com os membros. Aumentou a produção da indústria nacional porque encontrou nos países vizinhos um mercado propício para a compra de produtos brasileiros. A Argentina chegou a ser o segundo parceiro comercial mais importante para o Brasil.

Em 1994, os países assinaram o Protocolo de Ouro Preto, que ampliou a estruturação institucional do MERCOSUL atribuindo-lhe personalidade jurídica de direito internacional. A partir deste momento o MERCOSUL passa a ser composto pelo Conselho do Mercado Comum (CMC); Grupo Mercado Comum (GMC); Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM); Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); Foro Consultivo Econômico-Social (FCES) e Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM).

Atualmente o MERCOSUL é classificado como união aduaneira, ou seja, como uma integração comercial não apenas do ponto de vista do livre comércio (fim gradual das barreiras tarifárias), mas também com adoção de uma tarifa externa comum (TEC), que deveria ser implementada em 1997. Na prática, a TEC existe,

mas também existe uma lista de exceções. Desta forma, o MERCOSUL é considerado uma união aduaneira incompleta ou imperfeita porque a TEC apresenta uma lista de exceções ao programa de liberalização para produtos considerados sensíveis.

De 1999 a 2001 a Argentina passou por um período de forte crise. Devido à crise da Ásia (1997) e da Rússia (1998), a Argentina teve um déficit setorial muito forte, que levou o país a um alto grau de volatilidade fiscal e comercial. Aconteceu o que todos temiam, a crise oriental afetou a confiabilidade dos investidores na América Latina porque a interdependência econômica abalou estruturas. Brasil e Argentina adotaram uma âncora cambial como maneira de combater a crise. Aliadas inflação e fuga dos investidores, o resultado foi desastroso. Para manter suas moedas paritárias em relação ao dólar, necessitavam de um fluxo constante de divisas, que foi interrompido com a crise asiática (ROCHA, 2006). O reflexo disso foi que em 1998 o Brasil recorreu a um empréstimo externo.

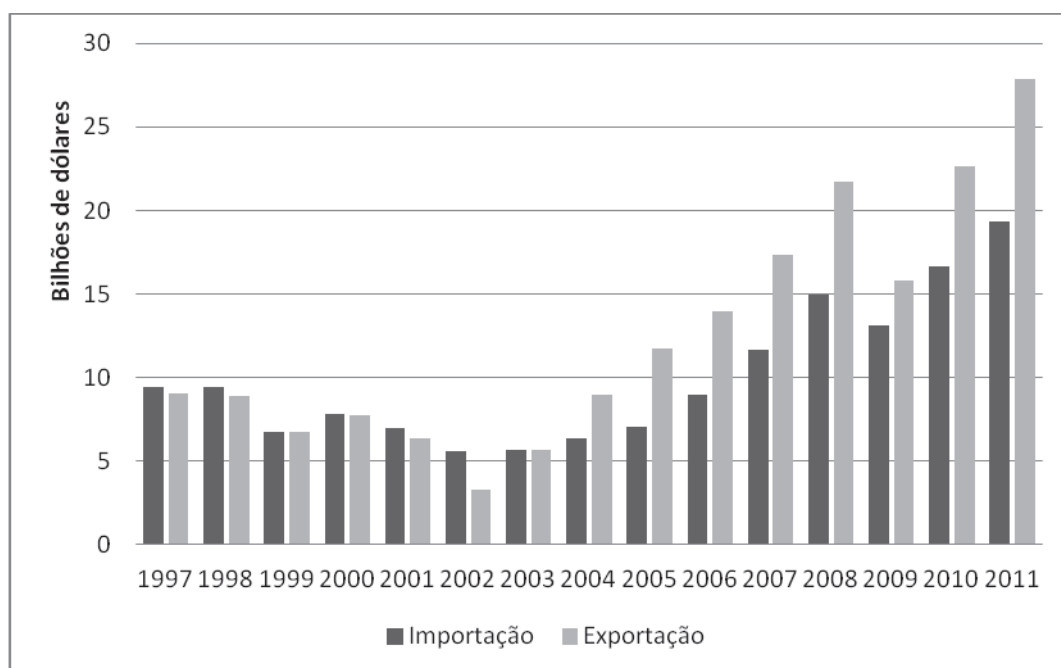


GRÁFICO 13 — COMÉRCIO EXTERIOR INTRABLOCO (MERCOSUL) - (US\$-FOB)

FONTE: MDIC/SECEX

No governo do presidente Fernando Henrique Cardoso resolveu estabilizar preços mediante desvalorização da moeda nacional e abertura comercial, garantida pela entrada e abertura da conta de capitais e estimulada pelas privatizações e pela reforma do Estado. Assim, as exportações do Brasil tornaram-se mais baratas, o que provocou reclamações e preocupações nos concorrentes argentinos. Do outro lado, a Argentina adotou uma política contrária, de sobrevalorização da moeda, assim o comércio exterior argentino enfrentou duras dificuldades devido à incapacidade de fazer ajustes na política cambial. O resultado foi à crise de 2001, possivelmente a mais séria da histórica argentina. Consequentemente, a relação com o MERCOSUL ficou abalada, a Argentina desejava a transformação da União Aduaneira em Zona de Livre Comércio porque desta forma seria possível utilizar-se de recursos protecionistas para equilibrar a balança comercial argentina (IPEA, 2010).

O período de crise (Gráfico 14) apontou a necessidade de criar mecanismos eficientes para que cada país não agisse de forma isolada, sem levar em conta os reflexos de sua decisão para o membro vizinho.

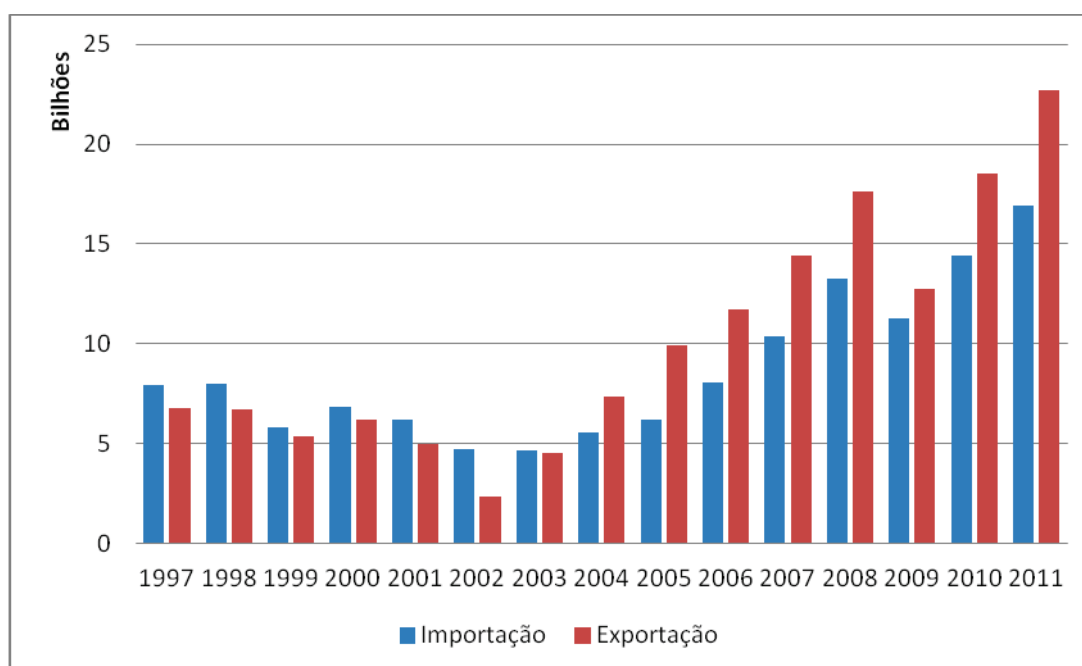


GRÁFICO 14 — COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL COM A ARGENTINA - (US\$-FOB)

FONTE: MDIC/SECEX

O desempenho das duas maiores economias do MERCOSUL indica que elas estão enfrentando ciclos invertidos de crescimento econômico. Cumpre assinalar que em sete anos (1991-93, 1995, 1998, 1999 e 2000) esse mesmo padrão foi observado. Em três deles (1995, 1998 e 1999) isso esteve diretamente relacionado à instabilidade no sistema financeiro internacional e às suas consequências para as economias de ambos os países, enquanto nos demais pode ser atribuído a diferentes condições macroeconômicas domésticas e a desequilíbrios microeconômicos (VAZ, 2001).

Houve uma volta ao crescimento dos fluxos intrarregionais de comércio a partir de 2003, sobretudo entre as duas grandes economias, permaneceram os desequilíbrios setoriais, motivados pela demanda por proteção por parte da União Industrial Argentina, geralmente atendidos pela nova administração do presidente Nestor Kirchner. A Argentina acreditou que o Brasil pretendia reduzi-la a um mero papel de fornecedor de produtos primários, reservando para si todas as cadeias de maior valor agregado, o que, de certo modo, era confirmado em quase todas as áreas, devido ao tremendo esforço de adaptação produtiva conduzido pela indústria brasileira no curso do processo de liberalização comercial dos anos 90 e, depois, em virtude dos novos ganhos de competitividade adquiridos a partir da desvalorização de 1999 (ALMEIDA, 2006). Desta forma, o Brasil vem aceitando, desde 2003, a imposição de restrições às exportações brasileiras de produtos como calçados, mediante o mecanismo de licenças não automáticas e cotas para as vendas de produtos da linha branca — refrigeradores, máquinas de lavar roupa e fogões — para o mercado argentino (VIANA *et al.*, 2011).

As autoridades argentinas acusavam repetidamente o Brasil de competição desleal na atração de investimentos, graças a incentivos fiscais que se somavam às economias de escala de um mercado quatro vezes superior ao da Argentina. Esse efeito pode ter ocorrido de forma concreta no setor automotivo, base essencial do comércio bilateral e poderoso fator de impulso ao crescimento dados seus efeitos em cadeia (ALMEIDA, 2006).

Finalmente, no início de 2006, ambos os países concluíam o tão ambicionado projeto argentino de um mecanismo de salvaguardas setoriais. Mecanismo de Adaptação Competitiva que prevê a possibilidade da aplicação de salvaguardas ao comércio bilateral. No entanto, sua utilização tem sido evitada, por requerer, entre

outras exigências, a comprovação de dano à indústria local recebido com entusiasmo pelos argentinos e com imensos reclamos por parte da indústria brasileira (ALMEIDA, 2006).

Foram criados o Parlamento do MERCOSUL e o Fundo de Convergência Emergencial, voltado à redução das assimetrias econômicas dentro do bloco. Finalmente, houve a conclusão de acordos de preferência tarifária com países em desenvolvimento, como a Índia e a África do Sul; acordos comerciais com Canadá, Japão e Israel e a incorporação de dois novos membros associados: a Colômbia e o Equador. Quanto à relação entre o Brasil e a Argentina, pode-se mencionar o financiamento de compras governamentais e de exportação de produtos brasileiros com componentes argentinos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e o Programa de Financiamento das Exportações (PROEX) (MATHIAS; GUZZI; GIANINNI, 2008).

No tocante à relação comercial entre Brasil e Paraguai (Gráfico 15), o MERCOSUL não é para este último apenas uma livre opção, mas uma necessidade diante da nova realidade internacional, que exige a reformulação das estratégias de atuação para a defesa dos interesses do país e para evitar o isolamento do Estado no mundo globalizado.

Dentre os países do Cone Sul, o Paraguai é aquele que talvez apresente maior desafio para a integração regional e que, portanto, merece maior atenção por parte do Brasil. Apesar de ser um dos menores integrantes do MERCOSUL, o Paraguai apresenta “males” que se reúnem de várias formas e com tamanha intensidade. O Paraguai guarda vínculos indissolúveis com o Brasil e o ressentimento entre os dois confunde-se ou está diretamente relacionado a temas da agenda bilateral. São inúmeras as insatisfações do Paraguai com o bloco, que lhe tem trazido pouca ou nenhuma vantagem em termos econômicos e políticos. Vale destacar que o comércio paraguaio permanece deficitário com seus sócios do MERCOSUL, com exceção do Uruguai (SILVA, 2007).

O processo de abertura comercial trazida pelo MERCOSUL serviu para estimular o aumento das exportações brasileiras, sobretudo de produtos em que o país possuía grande vantagem comparativa. O resultado foi o crescimento acelerado do comércio exterior brasileiro. Os principais produtos brasileiros exportados para o

Paraguai são: minérios, sementes, frutos oleaginosos, carne, farinha de soja, óleo de soja, cereais e madeira.

O Paraguai é o país do bloco que apresenta baixo PIB, juntamente com o Uruguai. Em termos políticos é um país com pouca voz dentro do bloco, o que faz realçar as insatisfações paraguaias. Em relação à integração física Paraguai–Brasil, as fronteiras mostram fragilidades e são usadas pelas redes de narcotráfico e contrabando, o que tem causado preocupação.

Segundo o geógrafo Fernando de Lima, as relações comerciais entre o Brasil e o Paraguai cresceram 2,7 vezes num período de 20 anos, de 1989 a 2009. Contudo, esta relação foi muito mais favorável para o Brasil: a corrente de comércio entre os dois países cresceu a uma taxa geométrica de 5% ao ano; porém, as exportações aumentaram 6,4% ao ano, enquanto as importações apenas 2,5% ao ano, o que leva a um saldo comercial crescendo num ritmo de 11,2% ao ano (LIMA, 2011).

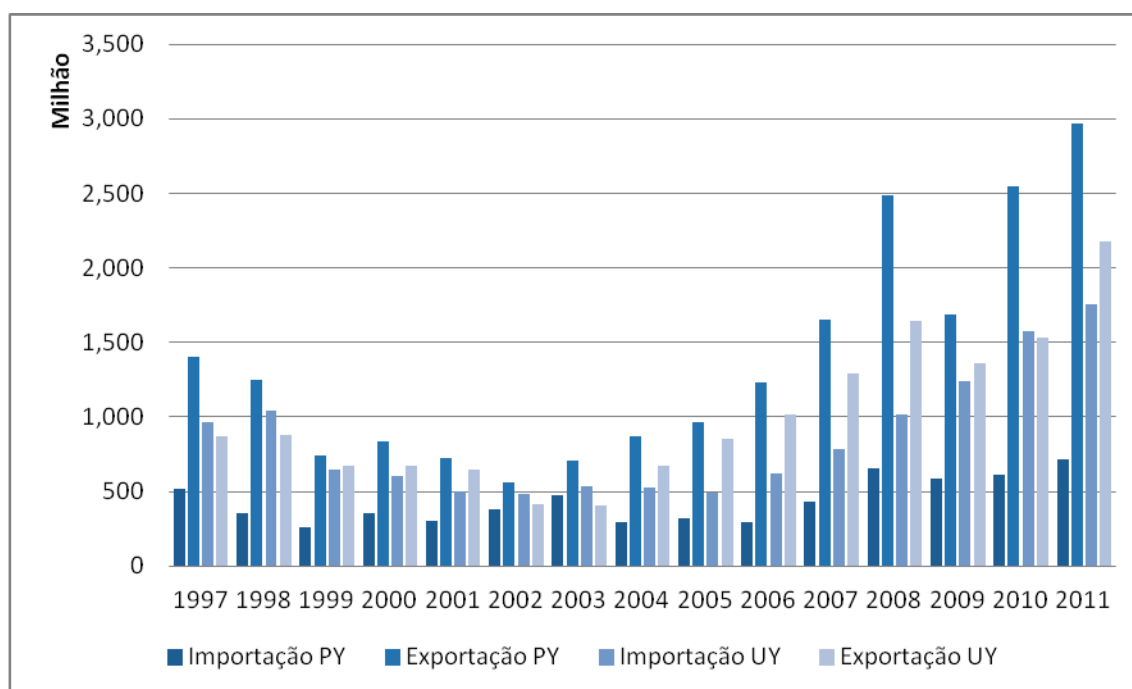


GRÁFICO 15 — COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL COM PARAGUAI E URUGUAI (US\$-FOB)

FONTE: MDIC/SECEX.

Desde a década de 80, as importações do Paraguai têm como origem países-membros do MERCOSUL, representando 47,4% em 1980, com um período de diminuição a partir de 1985 (30,09%), e posterior retomada, entre 1991 e 1996 (52,85%). Em 2002, essa porcentagem chegou ao seu ápice (55,2%) e, a partir daí, começou a declinar, representando 35,41% em 2006. O país que mais aumentou suas exportações para o Paraguai, tomando o lugar do MERCOSUL, foi a China, que passou de 11,44% em 2000 para 25% em 2006, contribuindo também para que as exportações dos Estados Unidos e Canadá e da Europa diminuíssem, representando, em 2006, 5,99% e 8,76%, respectivamente (FARIA; COUTINHO, 2009).

O Uruguai também apresenta predomínio de importações vindas dos países do MERCOSUL, tendo estas crescido consideravelmente, passando de 33,06% em 1980 para 57,53% em 2007, com apenas um período de diminuição significativa entre 1981 (37,69%) e 1985 (27,98%). Nesse período de diminuição, quem mais aumentou suas exportações para o Uruguai foram os países árabes e islâmicos, crescendo sua participação de 1,06% para 16,77%, a África, passando de 11,77% para 15,58%, e os países da América Central, de 1,81% para um pico de 9,29% em 1983 (FARIA; COUTINHO, 2009).

No caso da relação entre Brasil e Uruguai, nas trocas comerciais os produtos mais comuns são gado, soja e produtos alimentícios. Segundo os pesquisadores Haesbaert e Barbara (2001), muitas vezes os empresários brasileiros possuem estabelecimentos comerciais nos dois lados da fronteira.

Apesar dos problemas estruturais e econômicos, o MERCOSUL representou o primeiro processo sul-americano de integração, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do Cone Sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente (VIZENTINI, 2007).

A Argentina, por exemplo, tornou-se, desde 2001–2002, o destino preferencial para empresas brasileiras no início de suas estratégias de internacionalização. O volume total de investimentos realizados pelas empresas brasileiras na Argentina no período 1997–2008 foi de aproximadamente US\$ 9 bilhões, segundo apurado pela Embaixada do Brasil em Buenos Aires em contato com as empresas e através dos

órgãos oficiais. Tais cifras incluem novos projetos, fusões e aquisições, reinvestimentos e ampliações (MDIC, 2010).

Do ponto de vista da integração regional, são diversos os fatores que atuam no sentido de dar consistência ou fragilizar medidas de política econômica destinadas a reservar o mercado doméstico, ou mesmo ampliar suas dimensões além das fronteiras territoriais do Estado-Nação através da integração econômica. Um destes fatores é o poder político e econômico de que dispõem certas frações de capital de impor suas regras de articulação e integração com o mercado mundial (EGLER, 2001).

Para um geógrafo atento ao jogo de escala, significa que os fatores econômicos, geopolíticos e culturais se implantam igualmente na escala mundial e na regional. Pois as grandes mudanças de escalas no passado, o alargamento dos horizontes geográficos e econômicos dos estados são sempre acompanhados por uma *découpage* formalizada do mundo. É necessário saber onde está a esfera de influência (FOUCHER, 2011).

Ainda nenhuma nação se arruinou devido ao comércio.

Benjamim Franklin

A relação entre o comércio exterior e os municípios fronteiriços demonstra que as interações espaciais da fronteira podem ser compreendidas em diversas escalas, pois estão inseridas em uma ampla e complexa rede comercial ligada através dos fluxos emitidos por cada município. Neste sentido, este capítulo tem como objetivo demonstrar a intensificação dos fluxos de comércio exterior nos municípios fronteiriços após a abertura econômica do país e a construção de blocos econômicos.

A análise estatística municipal compreende o período de 1999 a 2013, embora a integração dos blocos econômicos tenha ocorrido antes deste ano, mas, infelizmente, os dados por municípios só estão disponíveis a partir de então. O capítulo descreve o jogo de escala que existe na fronteira, inicia pelos fluxos gerados na escala nacional e parte para a análise por arco fronteiriço, e posteriormente municipal, destacando a evolução dos fluxos comerciais e os principais parceiros comerciais.

6.1 EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

Ao longo da história, o comércio internacional teve um papel importante nas relações entre os países e auxiliou na redução das barreiras espaciais e geográficas. A partir da década de 1990, sob o contexto da integração econômica, fruto de uma relação privilegiada entre países e entre blocos econômicos, as barreiras alfandegárias e não-alfandegárias foram minimizadas porque, à medida que se aprofundam as relações de integração econômica, ocorre uma aceleração dos fluxos de mercadorias, de capital e de pessoas.

Impulsionados pela globalização, os fluxos comerciais e econômicos mundiais vêm sendo ampliados de forma significativa em vários países. No Brasil, de uma forma particular, os fluxos de comércio (gerados pela importação ou exportação de produtos e/ou serviços) também cresceram significativamente após a abertura comercial, porém ainda é considerada uma abertura pequena.

Os fluxos do comércio exterior geram o que Trevisan (2012) define como a terceira lei de Newton, aplicada ao comércio exterior, isto é, a cada importação corresponde uma exportação, de mesma intensidade, porém de sentido oposto. Desta forma, os fluxos de saída representam exportação para um país, e para o país receptor representam importação.

O crescimento das exportações brasileiras deu-se em valores absolutos entre 1999 e 2013, com exceção do ano de 2009, devido à crise mundial. O Gráfico 16 mostra a evolução das exportações e importações do Brasil no período de 1999 a 2013. A título de curiosidade, em 1999 o Brasil exportou 48 bilhões FOB/US\$ e em 2013 exportou 242 bilhões. O maior crescimento das exportações brasileiras alcançado foi 32% entre 2009/2010 e 2003/2004. Entretanto, durante o período das crises mundiais de 2008/2009 e 2011/2012 houve queda das exportações.

Em relação às importações, em 1999 o Brasil importou 49 bilhões e em 2013 239 bilhões FOB/US\$. A maior taxa foi entre 2007/2008, com crescimento de 43%, com relativa queda durante a crise mundial de 2008/2009. No período analisado, o volume de crescimento das importações variou mais do que o volume das exportações. Os motivos podem estar relacionados às políticas econômicas aplicadas, às restrições de alguns produtos, às restrições nos códigos aduaneiros, à

política cambial e, ainda, a pressão exercida pelos empresários quando desejam “proteger” seu mercado consumidor.

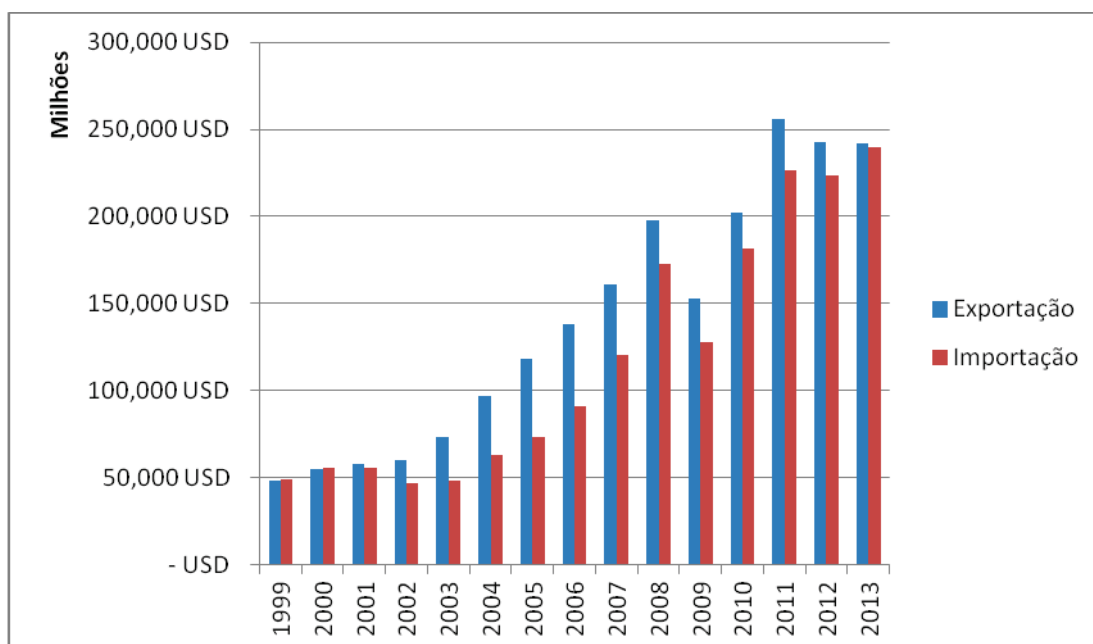


GRÁFICO 16 — EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES DO BRASIL NO PERÍODO DE 1999 A 2013 (US\$-FOB)

Fonte: MDIC/SECEX

O comércio internacional traz benefícios para o país. Podem ser citados, por exemplo, o equilíbrio da balança de pagamento, a atualização de tecnologia, o incremento da pauta de exportação e a menor dependência do mercado interno. O equilíbrio da balança de pagamento é uma ferramenta usada para registrar todas as importações que o Brasil fez de outros países, e todas as exportações que o Brasil fez para outros países. Também se registram os empréstimos realizados, o capital das firmas estrangeiras que abrem filiais no país, o capital das firmas estrangeiras que saem do Brasil, entre outros.

A balança de pagamento é muito usada para indicar a “saúde” do comércio exterior do país, as exportações são registradas com o sinal de (+) e as importações com sinal de (-). Quando a balança está em déficit os países tornam-se mais expostos às crises globais, assim, é desejável uma diversificação de produtos

porque, além de equilibrar a balança de pagamento, países com alta tecnologia conseguem agregar mais valor a sua mercadoria.

Face às crescentes mudanças que influenciam na dinâmica do comércio internacional, os governos e as empresas têm buscado estratégias que garantam ganhos em competitividade, acesso a novos mercados, diminuição dos riscos de operação e novas fontes de financiamento.

Para o empresário, o comércio exterior pode trazer benefícios como melhor aproveitamento da capacidade ociosa da empresa, diversificação do mercado, aumento da produtividade, adaptação dos produtos, menor dependência do mercado interno, aproveitamento do incentivo de exportação e, em alguns casos, diminuição da carga tributária.

Diante desse panorama, a internacionalização de empresas assume um papel crucial, principalmente para as economias emergentes que formulam políticas para crescimento econômico sustentável. A internacionalização da produção ocorre quando residentes de determinado país obtêm acesso aos bens e serviços com origem em outro (MDIC, 2009).

Entre 1999 a 2013 as exportações e importações brasileiras cresceram conforme já discutido. Além da intensificação desses fluxos, a quantidade de empresas exportadoras aumentou 18,74% entre 2001 e 2013 e as empresas importadoras cresceram 38%. A média de empresas exportadoras no Brasil é de 20604 empresas e de importação é de 35170 empresas.

Se comparar com o total de empresas que há no Brasil que gira em torno de 16 milhões, a quantidade de empresas “internacionalizadas” não corresponde nem a 1% (quanto de importação como de exportação). Isso demonstra como o Brasil ainda é um país muito fechado para a economia externa. Os Gráficos 17 e 18 demonstram a evolução da quantidade de empresas exportadoras e importadoras no Brasil.

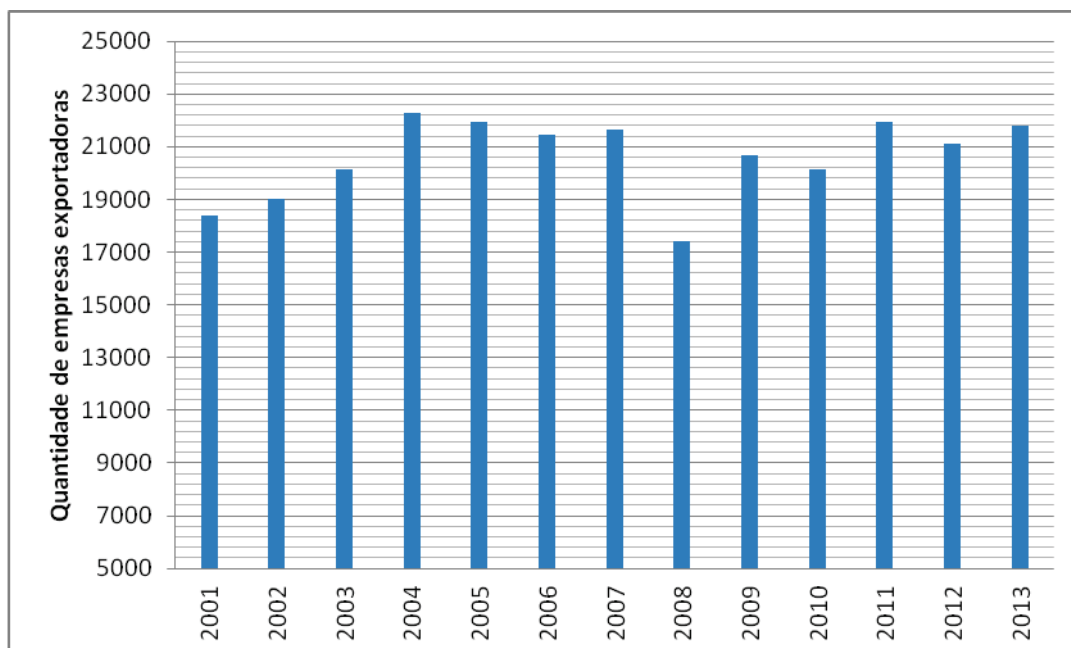


GRÁFICO 17 — QUANTIDADE DE EMPRESAS EXPORTADORAS NO BRASIL ENTRE 2001 A 2013

FONTE: MDIC/SECEX

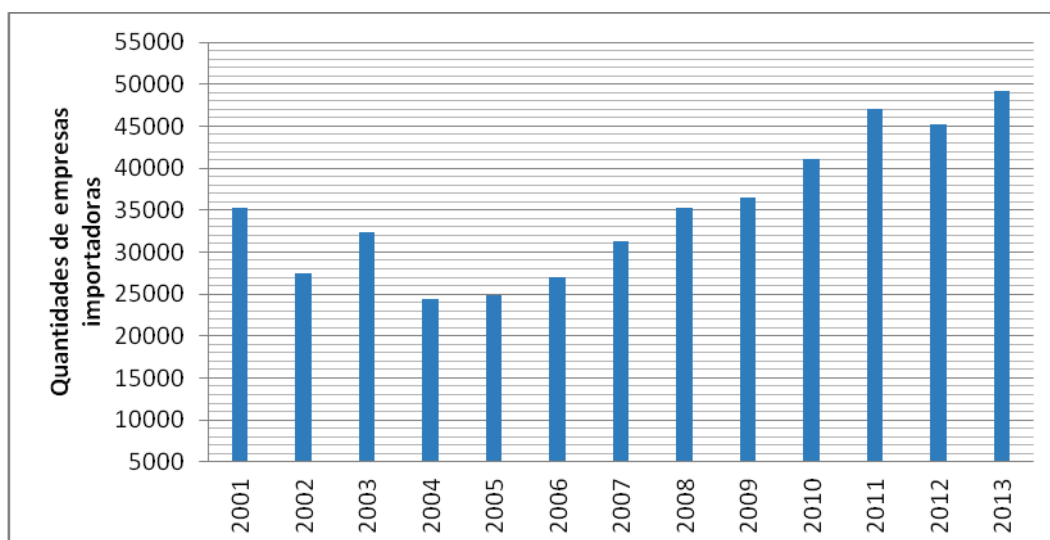


GRÁFICO 18 — QUANTIDADE DE EMPRESAS IMPORTADORAS NO BRASIL ENTRE 2001 E 2013

FONTE: MDIC/SECEX

Uma das consequências do comércio exterior é que ao longo do tempo há mudança no perfil dos investimentos externos e na natureza dos fluxos externos de capitais (financeiros e produtivos), tecnologias e bens em geral, acelerados pela abertura comercial que depende de uma combinação de políticas internas e do processo de liberação econômica (COSTA, 1999).

Conforme comentário de Catela (2009), diversos estudos empíricos apontam para a maior eficiência das firmas que exportam em relação àquelas que estão voltadas exclusivamente para o mercado interno. A primeira hipótese recai na ideia de autosseleção das firmas mais produtivas como exportadoras. A razão para isto é que há custos adicionais ao se vender produtos nos mercados externos, incluindo custos de transporte, gastos associados com o estabelecimento de canais de distribuição e custos de produção para modificar os bens conforme o gosto do cliente estrangeiro.

A segunda hipótese é que a exportação oferece o aproveitamento do *learning by exporting*, que tem um papel fundamental para aprimorar a produtividade. As firmas que participam do comércio internacional estão expostas a uma concorrência mais intensa do que aquelas que só vendem no mercado interno, assim, devem melhorar seus resultados para permanecer no mercado externo. Os resultados sinalizam que as firmas fortemente exportadoras exibem produtividade 2,3 vezes superior à das demais exportadoras, enquanto que as firmas orientadas ao mercado interno atingem a metade da produtividade das potenciais firmas exportadoras (CATELA, 2009).

Outra característica diz respeito à qualidade das exportações. As exportadoras tendem a exportar produtos de intensidade tecnológica superior em relação às demais e conseguem maior inserção destes produtos em mercados mais exigentes como EUA, Canadá e União Europeia (FERREIRA, 2009).

Com o objetivo de incrementar as exportações brasileiras — industriais e de serviços — o Governo Federal tem direcionado ações como Incentivo à Exportação, Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX), Portal do Exportador, Vitrine do Exportador, Projeto Primeira Exportação, Centro de Informações de Comércio Exterior (CICEX), Portal IMPE (Internacionalização das Micro e Pequenas

Empresas), Portal ApexBrasil, Rede Brasileira de Centros Internacionais de Negócios, *International Trade Centre* (ITC). O fluxo de exportação deve uma significativo aumento, mas a inclusão de mais empresas para exportar ainda é muito pequeno.

O Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior é responsável por organizar e normatizar o comércio exterior no Brasil. Além de formular propostas de políticas e programas de comércio exterior e estabelecer normas para sua implementação, o MDIC propõe medidas e diretrizes que articulam o instrumento aduaneiro e a relação comercial com outros países. O Governo também aplica uma política tributária para incentivar a exportação através de redução tributária dos produtos. Segundo o Sebrae-SP (2013), as indústrias exportadoras recebem os seguintes incentivos:

a) os produtos exportados não sofrem a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);

b) o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) tampouco incide sobre operações de exportação de produtos industrializados, produtos semielaborados, elaborados, produtos primários ou prestação de serviço;

c) na determinação da base de cálculo da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) são excluídas as receitas decorrentes da exportação;

d) as receitas decorrentes da exportação são também isentas da contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP);

e) o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) aplicado às operações de câmbio vinculadas à exportação de bens e serviços tem alíquota zero.

De uma forma geral, os fluxos gerados pelo comércio exterior são suportados por fatores estruturantes que os apoiam e intensificam as trocas. Entre eles pode-se citar a política cambial, relevante para dinamizar o sistema econômico internacional.

A política cambial impacta diretamente na balança comercial e, consequentemente, no balanço de pagamento. Em relação ao regime de câmbio, o Brasil adotou o câmbio flutuante, isto é, o preço do dólar varia de acordo com a oscilação do mercado. Neste regime, a taxa de câmbio é determinada pela relação entre a oferta e a demanda. O valor da moeda estrangeira varia quando a taxa sobe devido ao aumento da demanda de dólares, e ocorre a desvalorização da moeda nacional.

De acordo com o modelo institucional, o Banco Central do Brasil é o responsável pela definição do regime cambial, suas metas e gestão, ou seja, pela política cambial. Segundo o Banco Central do Brasil (BCB, 2013), o sistema cambial brasileiro é do tipo flutuante e está sendo aplicado desde fevereiro de 1999, com o BCB intervindo apenas ocasionalmente. As transações no mercado de câmbio são efetuadas por bancos, corretoras e agências de turismo autorizadas pelo BCB, sendo que as duas últimas apenas operam com papel-moeda e cheques de viagem. Aos bancos é permitido operar no mercado futuro de câmbio, mas dentro de limites fixados pelo BCB e estas operações devem ser liquidadas em até 360 dias.

6.2 FLUXOS DO COMÉRCIO EXTERIOR GERADOS NA FAIXA DE FRONTEIRA

A relação entre o comércio exterior e o território nacional torna-se explícita quando se estudam regiões de fronteira porque as interações espaciais na fronteira podem ser compreendidas em diversas escalas (local, nacional e internacional), em um amplo e complexo conjunto de fluxos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico.

Analisando-se os fluxos de exportação dos municípios fronteiriços é nítido o fluxo de mercadorias e o crescimento exponencial deles no recorte temporal. Em 1999 o fluxo de exportação foi de 1,4 milhão de dólares, em 2013 foi de 15 milhões, ou seja, 10 vezes a mais em comparação ao primeiro ano estudado. Analisando em outro período constata-se que entre 1999 a 2006 o fluxo de exportação aumentou 150% e entre 2006 e 2013 aumentou 5 vezes. Entre os anos de melhor desempenho destacam-se 2008 e 2013.

A amplitude dos fluxos de exportação nos indica o maior dinamismo e interação dos municípios fronteiriços na economia local e as ligações com a rede de comércio internacional. Assim, o crescimento dos fluxos de exportação em valor FOB traz um novo dinamismo para a faixa de fronteira.

O aumento do fluxo em valores quantitativos são consequências de vários fatores, porém destaca-se como principais a política cambial adotada e a ampliação das relações comerciais do Brasil. A porcentagem relativa entre a exportação dos municípios fronteiriços sobre a exportação total do Brasil em 1999 era de 3.05%, em 2013 a relação é 6.5%; isto significa que os fluxos de exportação tiveram uma importância maior em 2013 em termos percentuais na escala nacional, isto significa que em 14 anos aumentou a importância relativa dos fluxos tornando-se uma região mais dinâmica e mais interconectada com os outros países. O Gráfico 19 mostra a evolução do fluxo de exportação dos municípios da faixa de fronteira.

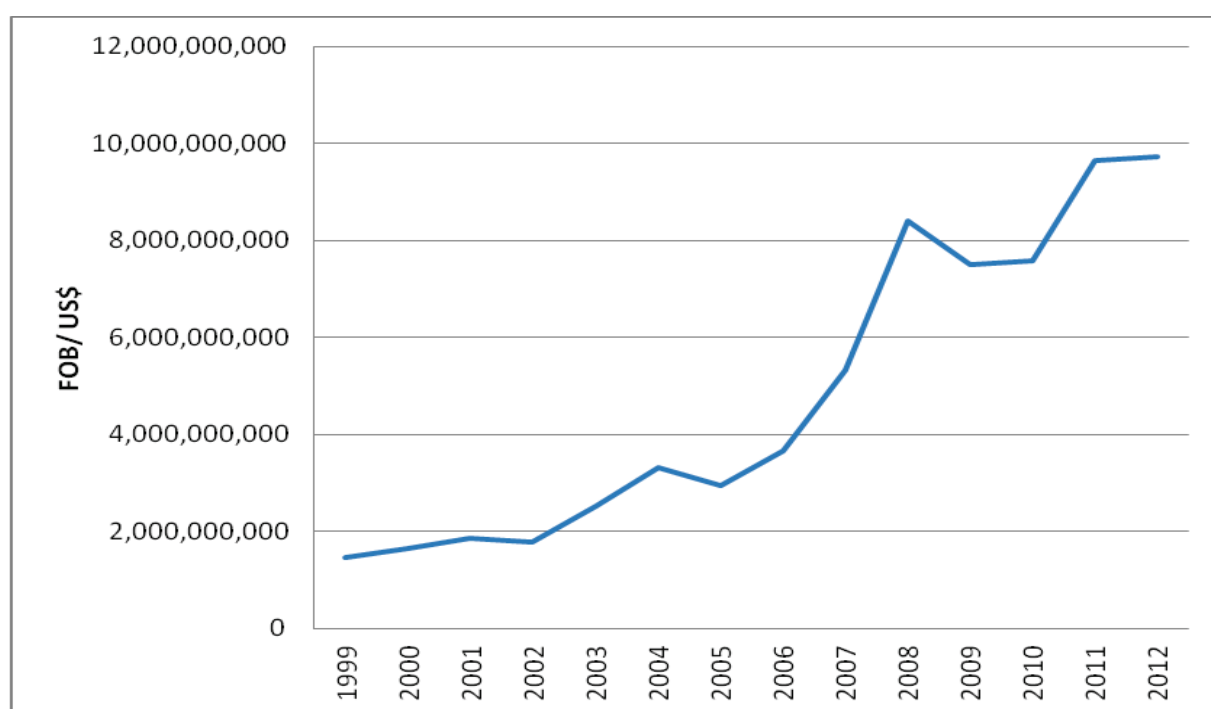


GRÁFICO 19 — EVOLUÇÃO DOS FLUXOS DE EXPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA (FOB-US\$)

FONTE: MDIC/SECEX

Observando novamente o gráfico 16, que trata do fluxo de exportação do Brasil observa-se que a dinâmica na escala nacional e na escala regional (faixa de fronteira) teve um resultado parecido. Primeira característica é que em ambas tiveram crescimento ascendente do fluxo de exportação. Segunda característica é que em ambas escalas houve uma queda do fluxo no ano de 2008/2009, como consequência da crise mundial.

Continuando na linha de argumentação, observa-se que a faixa de fronteira teve uma importância relativa do fluxo gerado na faixa de fronteira em relação ao fluxo de exportação total do Brasil entre 1999 e 2013 pode ser visualizada no Gráfico 20.

A porcentagem relativa entre a exportação dos municípios fronteiriços sobre a exportação total do Brasil em 1999 era de 3.05%, em 2013 a relação é 6.5%; isto significa que os fluxos de exportação gerados no municípios fronteiriços aumentaram proporcionalmente mais que o volume gerado inicialmente em 1999. Ou seja, tem aumento o volume de exportação na fronteira mais que na escala nacional em termos proporcionais.

Outro dado relevante é que o durante o período da crise mundial de 2008, o volume de exportação proporcional dos municípios fronteiriços não foi maior nesse período, isso significa que o impacto da crise foi maior na escala nacional do que na escala regional. Em 2005 a porcentagem relativa foi de 2.48, a menor alcançada no período analisado.

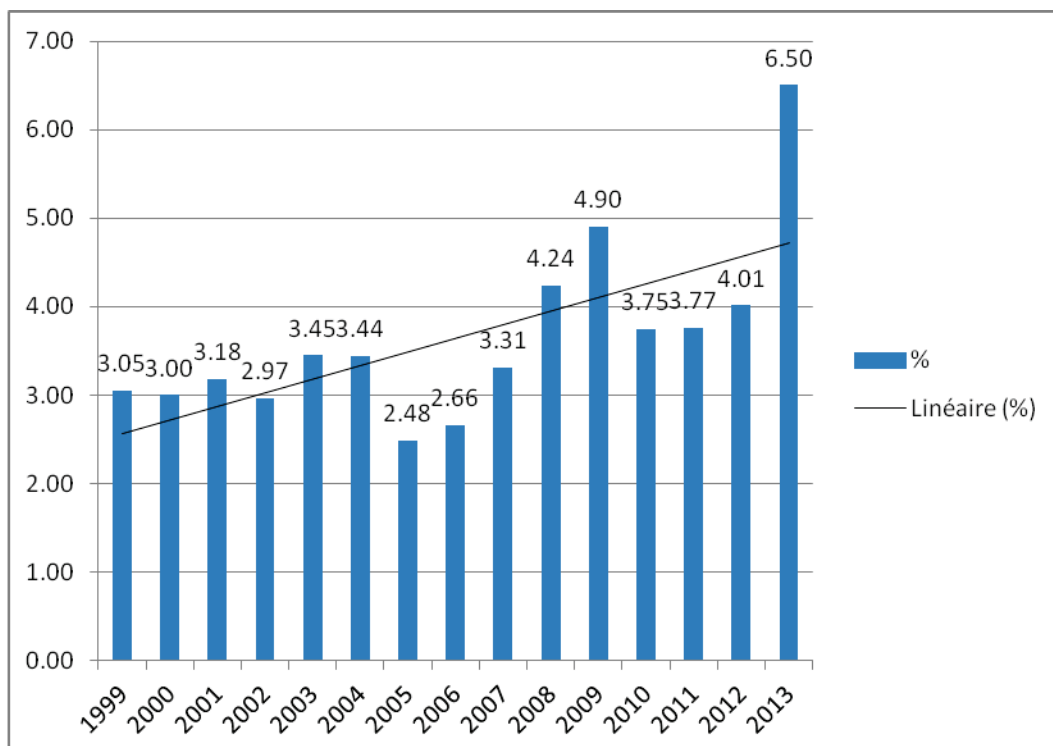


GRÁFICO 20 — PORCENTAGEM RELATIVA DA EXPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS EM RELAÇÃO À EXPORTAÇÃO TOTAL DO BRASIL

FONTE: MDIC/SECEX

A quantidade de países para os quais os municípios fronteiriços exportaram no período analisado pode ser observada na Tabela 09. Observa-se que a quantidade não teve variações e a média é de 160 países em vários continentes: Europa, América, África, Ásia e Oceania.

Não é possível saber apenas com esse dado quais foram os motivos de abertura, manutenção ou perda desses fluxos comerciais gerados porque isso depende de uma série de fatores, tais como conhecimento do mercado consumidor, capacidade de adaptação das empresas brasileiras, necessidade comercial do cliente, questões cambiais, questões de inteligência comercial, porém, é possível dizer que os fluxos de exportação são multidirecionais em todos os anos analisados.

TABELA 09 — QUANTIDADE DE PAÍSES PARA OS QUAIS OS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA EXPORTARAM NO PERÍODO DE 1999 A 2013

Ano	Quantidade de países
1999	161
2000	124
2001	121
2002	153
2003	153
2004	170
2005	172
2006	172
2007	182
2008	178
2009	175
2010	175
2011	175
2012	171
2013	170

Fonte: AliceWeb.

Analisando-se os fluxos de exportação por país, tem-se por ordem de importância, segundo o valor FOB-US\$, em 1999 os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram Paraguai (19,74%), Argentina (13,10%), Espanha (10,88%) e Estados Unidos (10,79%) que, em conjunto, representam 54,51% do total gerado. Os fluxos foram direcionados à 161 países, porém, mais da metade do fluxo em valor quantitativo concentra-se apenas em 4 países, sendo 32,84% foi direcionado para países vizinhos e membros do MERCOSUL.

Em 2006, os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram China (16,17%), Estados Unidos (16,59%), Irã (11,90%) e Rússia (10,85%), em conjunto soma-se 1,2 bilhão de dólares. O fluxo de exportação foi gerado para 172 países, sendo que os países do Cone Sul perdem relativa importância em relação ao ano de 1999. O fluxo gerado para os países da América do Sul neste ano foi de 611 milhões de dólares.

Em 2013, os principais parceiros comerciais dos municípios fronteiriços foram Panamá (27,04%), China (23,36%) e Países Baixos (23,01%) e, ainda, Hong Kong

(4,86%), em conjunto representam 8,2 bilhões de dólares do total gerado. O fluxo de exportação foi gerado para 170 países, sendo que os fluxos gerados para os países da América do Sul neste ano foram de 1,4 bilhão de dólares. Portanto, dos três anos analisados observa-se que houve ampliação do fluxo de exportação, ou seja, pode-se dizer que houve um dinamismo econômico em alguns municípios fronteiriços em consequência da inserção deles no circuito do comércio internacional.

A proximidade geográfica e os acordos tarifários podem ser relevantes na análise do resultado. Entre países da América do Sul, por ordem de importância do fluxo total, o Paraguai e a Argentina revezaram-se na liderança como principal parceiro comercial entre 1999 e 2013. De 1999 a 2002, 2006 a 2008, 2011 a 2013 o Paraguai foi o líder no *ranking* por fluxo de exportação. A Argentina foi líder de 2003 a 2005 e de 2009 a 2010. As exportações dos municípios fronteiriços para os Estados-partes do MERCOSUL podem ser visualizadas no Gráfico 21, com crescimento ascendente entre 2002 e 2007, depois houve uma queda, na crise de 2008, retomado o crescimento a partir de 2009.

A proximidade geográfica e os acordos tarifários são relevantes na análise do resultado, observa-se que há influência da condução da Política Externa que em alguns anos interfere mais do que a proximidade geográfica. Entre países do Cone Sul, por ordem de importância do fluxo total, o Paraguai e a Argentina revezaram-se na liderança como principal parceiro comercial entre 1999 e 2013, porém os fluxos para o Cone Sul vêm perdendo importância relativa.

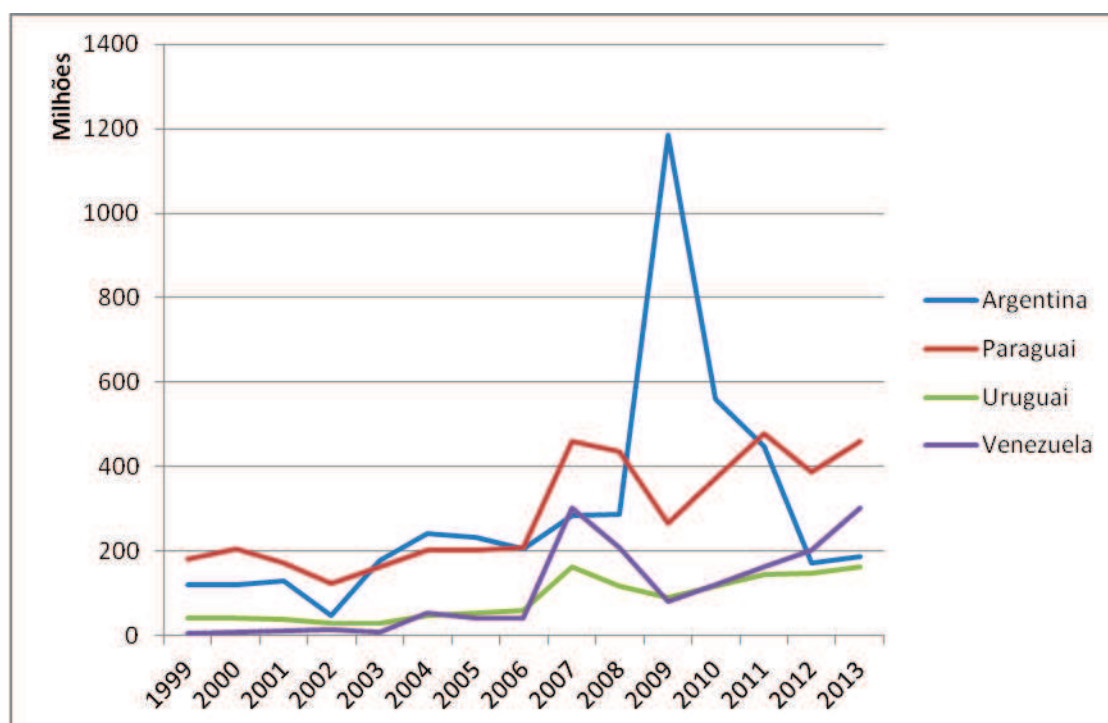


GRÁFICO 21 — PAÍSES DO MERCOSUL – PRINCIPAIS PARCEIROS - (FOB-US\$)

FONTE: MDIC/SECEX

Entre 1999 e 2006 o fluxo de exportação para os países da América do Sul aumentou em 55% do valor total. A análise do fluxo de exportação entre 1999 e 2006 indica que a maior taxa de crescimento de exportação dos municípios fronteiriços para os países na América do Sul foi do Peru, da Colômbia e do Chile. Entre 2006 e 2013, o fluxo de exportação para os países da América do Sul cresceu 139%. A Tabela 10 mostra o fluxo de exportação na fronteira por país da América do Sul.

TABELA 10 — FLUXO DE EXPORTAÇÃO POR PAÍS DA AMÉRICA DO SUL EM 1999, 2006 E 2013

	1999	2006	2013
Argentina	121,084,447 USD	206,384,147 USD	188,443,191 USD
Bolívia	28,849,37 USD	30,770,098 USD	122,948,365 USD
Chile	9,727,293 USD	38,875,076 USD	83,592,167 USD
Colômbia	319,083 USD	5,797,349 USD	73,001,525 USD
Equador	0 USD	7,612,900 USD	23,525,927 USD
Guiana	181,382 USD	202,766 USD	2,750,608 USD

Guiana Francesa	74,598 USD	28,325 USD	146,560 USD
Paraguai	182,506,773 USD	209,875,057 USD	459,015,609 USD
Peru	1,484,634 USD	9,687,559 USD	45,490,519 USD
Suriname	0 USD	197,763 USD	701,450 USD
Uruguai	43,053,097USD	60,668,950 USD	164,293,175 USD
Venezuela	4,883,669 USD	41,031,139 USD	301,349,724 USD
Total	392164352	611131129	1,465,258,820 USD

Fonte: AliceWeb, 1999, 2006, 2013.

Apesar de o fluxo de exportação dos municípios fronteiriços para a América do Sul ter aumentado entre 2006 e 2013, o grau de importância relativa da América do Sul vem diminuindo, conforme o Gráfico 22, desde 2009.

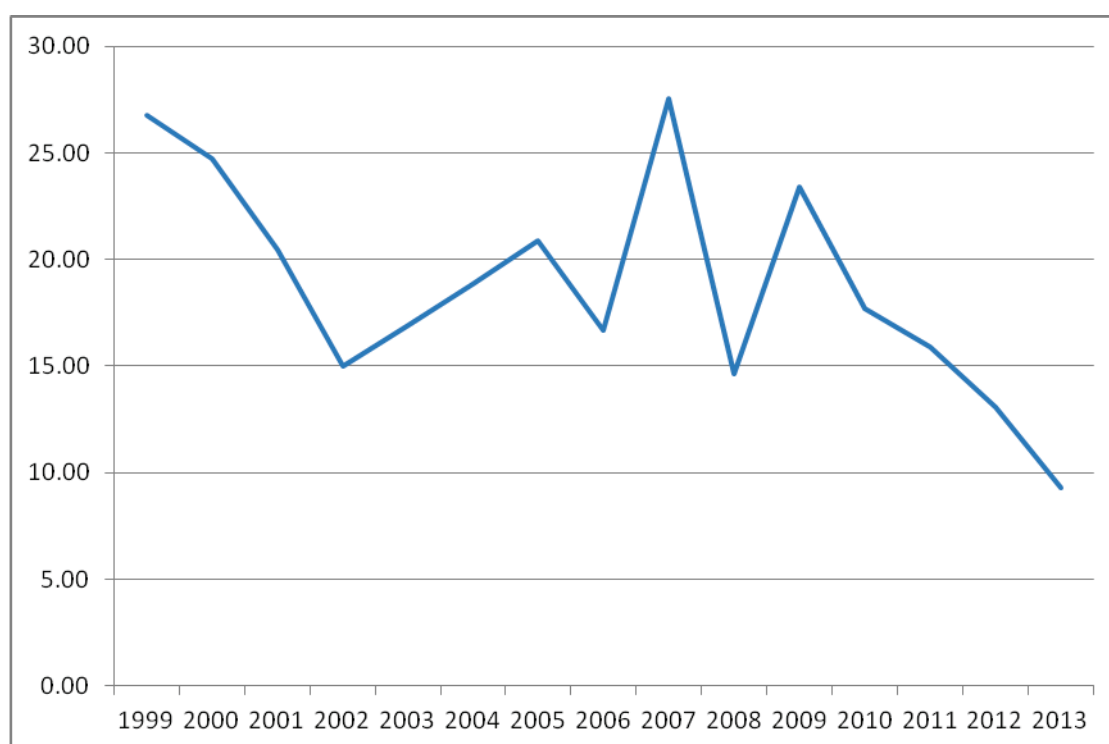


GRÁFICO 22 — PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS EXPORTAÇÕES DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL - (FOB-US\$)

Fonte: AliceWeb – elaboração da autora.

Em uma escala regional, as exportações do Arco Central têm um comportamento ascendente desde 1999. Em 1999, seus municípios exportaram aproximadamente 64 milhões de dólares, em 2013 exportaram aproximadamente 2,5 bilhões. Houve uma queda entre 2009 e 2010, provavelmente derivada da crise mundial (Gráfico 23).

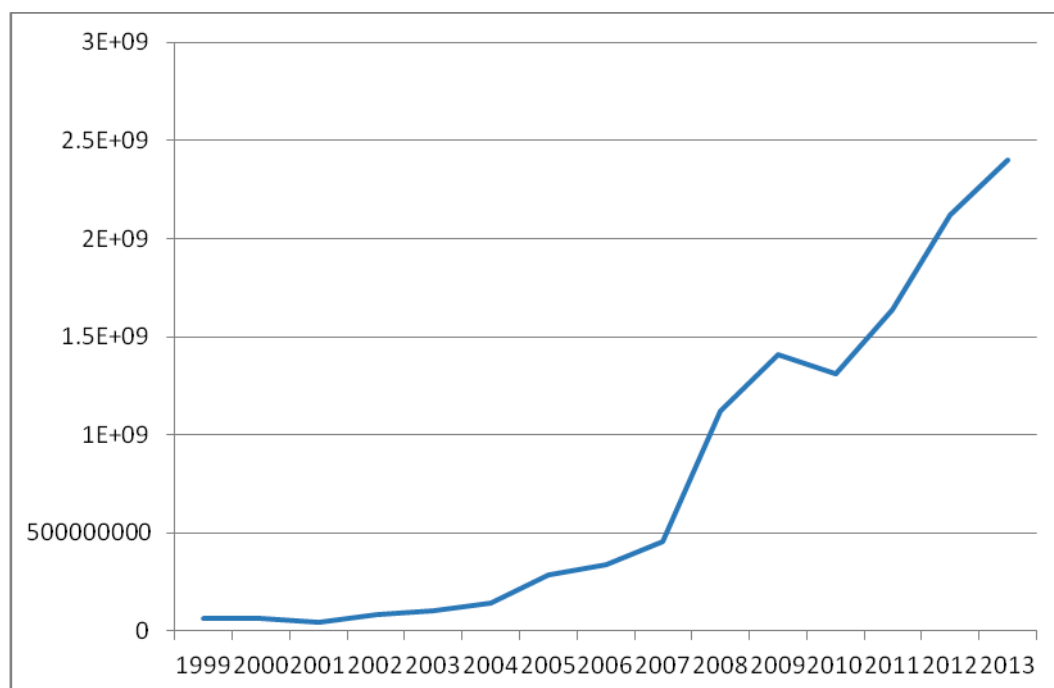


GRÁFICO 23 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO CENTRAL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

Fonte: AliceWeb. Elaboração da autora.

No Arco Norte as exportações são ascendentes de 1999 a 2008. Em 1999 a exportação foi de 205 milhões de dólares e em 2008 foi de 684 milhões. Em 2009 houve uma queda de 44%, caindo para 412 milhões. Entre 2009 e 2012 voltou a crescer, atingindo 921 milhões em 2009, voltando a cair a partir de 2010 (Gráfico 24).

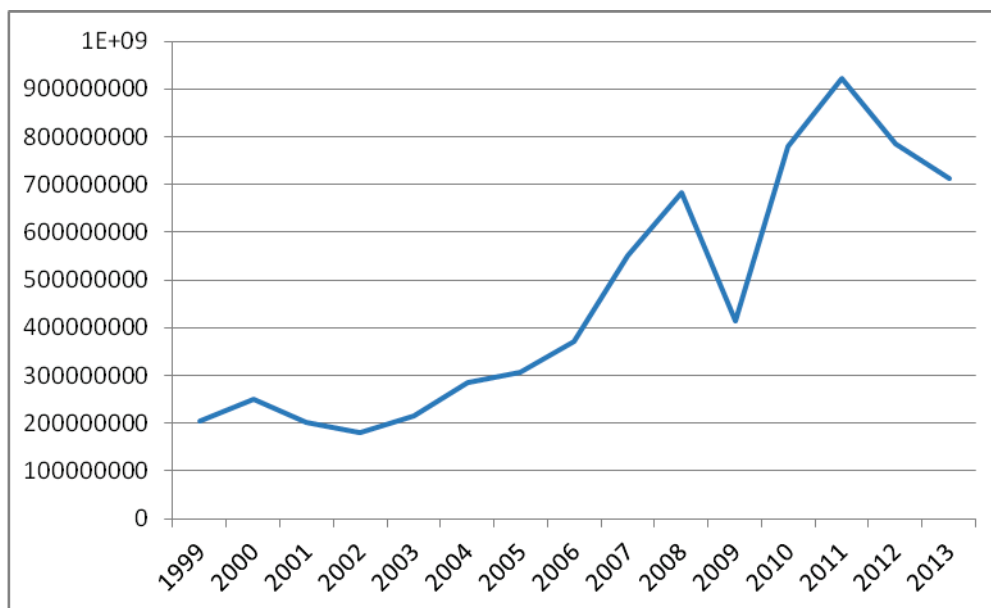


GRÁFICO 24 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO NORTE ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

Fonte: AliceWeb – elaboração da autora.

O Arco Sul, o mais dinâmico, que detêm o maior fluxo de exportação, em 1999 exportou 1.1 bilhão de dólares. Em comparação, no mesmo ano, é praticamente a soma das exportações do Arco Norte e do Arco Central. Em 2013, o Arco Sul exportou 12,6 bilhões de dólares (Gráfico 25).

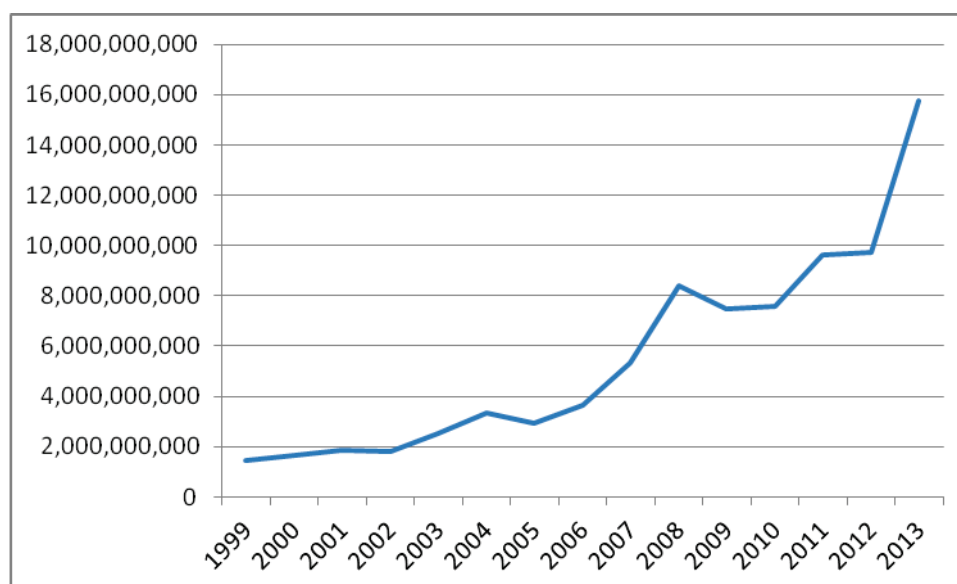


GRÁFICO 25 — EXPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO SUL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

FONTE: AliceWeb. Elaboração da autora.

O Arco Sul é certamente o mais dinâmico comercialmente, nele estão localizadas a maioria das empresas exportadoras, a maioria da população e a maioria das cidades fronteiriças. O Arco Sul teve uma relativa queda de exportação entre 2008 e 2009, provavelmente relacionada à crise mundial. Entre 2012 e 2013 houve uma taxa de crescimento de 84%.

Em 1999, os principais parceiros comerciais do Arco Central foram a Bolívia, com 16,9 milhões, seguida da Argentina, com 6,2 milhões de dólares e Alemanha, com 6,1 milhões. Os principais parceiros da América do Sul foram: Bolívia (16,9 milhões), Argentina (6,2 milhões) e Uruguai (365 mil). A exportação do Arco Central representou apenas 5,40% do total de exportação dos municípios fronteiriços e entre os países da América do Sul a representação foi de 6,02% do total.

No Arco Norte os principais parceiros comerciais são: Canadá, com 46,6 milhões, Bélgica, com 3,4 milhões e Estados Unidos, com 2,5 milhões. No total, o Arco Norte exportou 187 milhões. Entre os países do Cone Sul, os principais parceiros comerciais foram Venezuela (2,3 milhões), Bolívia (799 mil) e Argentina (364 mil). No total do Arco Norte os países do Cone Sul representam 0,88% como destino de exportação com corrente de 3,4 bilhões.

No Arco Sul os principais parceiros da América do Sul foram: Argentina, com 53,9 milhões, Paraguai, com 182,5 milhões e Espanha, com 92 milhões. No total, o fluxo de exportação do Arco Sul foi de 829 milhões, o que representa 77,16% do total gerado nos municípios. Entre os parceiros do Cone Sul, por ordem de importância estão Paraguai, Argentina e Uruguai (42,6 milhões). O total do fluxo para os países do Cone Sul é de 363 bilhões, representando 93,09% do total.

Em 2006, no Arco Central os principais parceiros comerciais foram a China, com 285 milhões, os Estados Unidos, com 45,7 milhões e a Itália, com 41,7 milhões. No total foram 239 bilhões da corrente de exportação, com o Arco Central representando 10,19% do total de exportação. Somente os países do Cone Sul foram a Argentina, com 5,3 milhões, a Bolívia, com 13,22 milhões e a Venezuela, com 1,9 milhão.

No Arco Norte os principais parceiros foram os Estados Unidos, com 128 milhões, Bélgica, com 56,9 milhões e Itália, com 40,9 milhões. No total foram 341 milhões do fluxo de exportação total, o que representa 14,54% de origem no Arco Norte. Seus principais parceiros comerciais do Cone Sul foram a Bolívia, com 9,9 milhões, a Venezuela, com 8,5 milhões e o Peru, com 234 mil.

No Arco Sul os principais parceiros foram a Argentina, com 200 milhões, a China, com 302 milhões e o Irã, com 253,7 milhões. O fluxo total foi de 1,7 bilhão e isto representa 75,27% do fluxo total de exportação. Entre os países do Cone Sul, o Paraguai, com 209 milhões, a Argentina, com 200 milhões e o Uruguai, com 59 milhões. Estimativa total de 570 milhões para o Cone Sul.

Em 2013, os principais parceiros comerciais do Arco Central foram: Venezuela, com 244,5 milhões, Hong Kong, com 207 milhões e Suíça, com 181 milhões. O total da corrente de exportação foi de aproximadamente 1,4 bilhão, que representa 14,34% do total do fluxo de exportação da faixa de fronteira. Entre os países do Cone Sul os principais parceiros foram: Bolívia, com 75,4 milhões, Venezuela, com 244 milhões e Colômbia, com 45,5 milhões, num total de 378 milhões dos países do Cone Sul.

No Arco Norte os principais parceiros foram a China, com 126 milhões, a Suíça, com 101 milhões e Hong Kong, com 66 milhões. O Arco Norte representa 5,2% do fluxo total de exportação. O total da corrente de exportação foi de 582 milhões de dólares. Entre os países do Cone Sul os mais representativos foram: Bolívia, com 12,1 milhões, Peru, com 3,2 milhões e Venezuela, com 2,8 milhões no total de 20,2 milhões.

No Arco Sul os principais parceiros comerciais são Panamá, com 2,8 bilhões, Holanda, com 2,2 bilhões e China, com 2,1 bilhões, totalizando 9,3 bilhões de dólares, o que representa 82,54% do fluxo total de exportação dos municípios fronteiriços. Entre os países do Cone Sul estão Paraguai, com 458 milhões, Argentina, com 185 milhões e Uruguai, com 16,2 milhões, totalizando próximo de 1 bilhão de dólares.

No fluxo inverso das mercadorias, os fluxos de importação na faixa de fronteira apresentam tendência de crescimento ascendente, com destaque para o

ano de 2008, como pode ser visualizado no Gráfico 8.11. Entre o período de 1999 e 2013 o fluxo de importação cresceu exponencialmente. Entre 1999 e 2006 o fluxo aumentou 49% e entre 2006 e 2013 aumentou 3.5 vezes. O Gráfico 26 mostra a evolução do fluxo de importação dos municípios da faixa de fronteira.

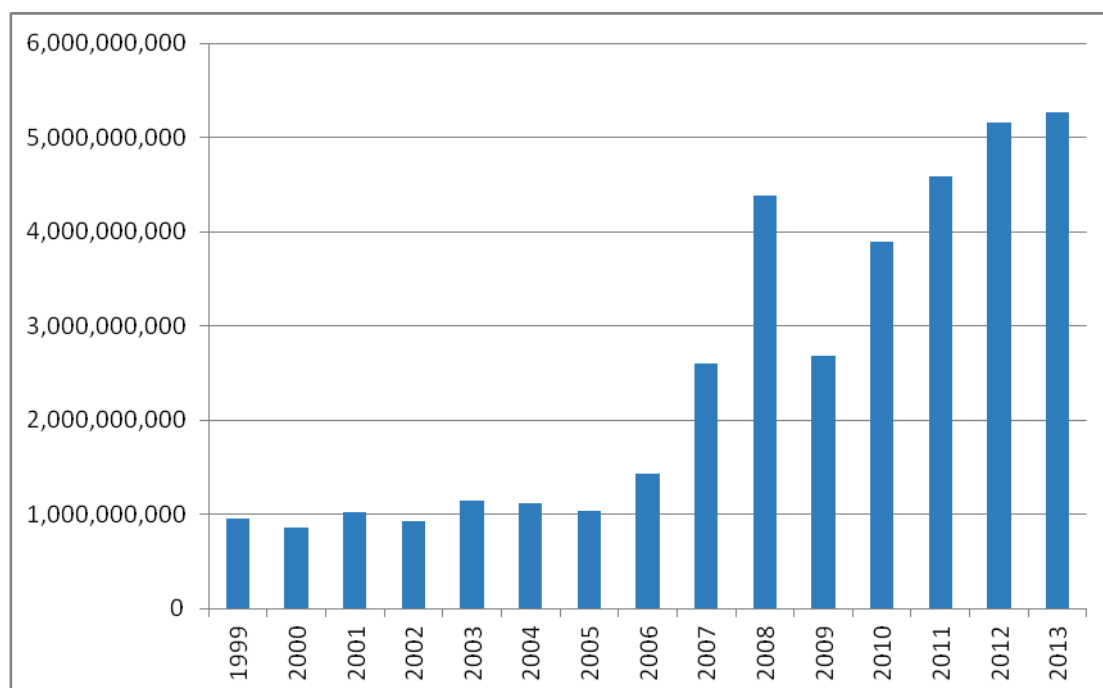


GRÁFICO 26 — EVOLUÇÃO DO FLUXO DE IMPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FAIXA DE FRONTEIRA - (FOB-US\$)

FONTE: AliceWeb. Elaboração da autora.

O crescimento dos fluxos de importação em valor FOB ocorreu principalmente após 2006. A porcentagem relativa do fluxo gerado na faixa de fronteira em relação ao fluxo de importação total do Brasil entre 1999 e 2013 pode ser observado no Gráfico 27. A porcentagem relativa entre a importação dos municípios fronteiriços sobre a importação total do Brasil em 1999 era de 1.95%, em 2013 a relação foi de 2.20%, isto significa que os municípios fronteiriços não são os principais municípios importadores do Brasil. A porcentagem relativa de importação é menor se comparada com a porcentagem relativa de exportação.

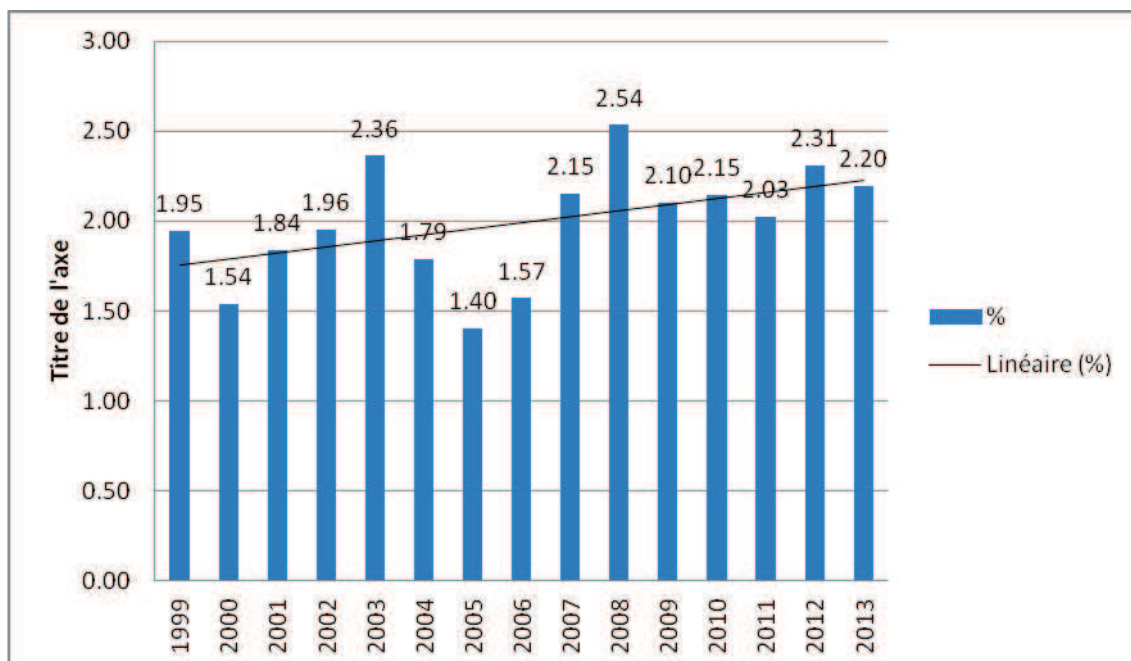


GRÁFICO 27 — PORCENTAGEM RELATIVA DA IMPORTAÇÃO DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS EM RELAÇÃO À IMPORTAÇÃO TOTAL DO BRASIL

FONTE: MDIC/SECEX. Elaboração própria

A quantidade de países dos quais os municípios fronteiriços importaram no período analisado pode ser visualizada na Tabela 11. Observa-se que o número de países inseridos no fluxo de importação é menor em relação ao número inserido nas exportações.

TABELA 11 — QUANTIDADE DE PAÍSES DOS QUAIS HOVE IMPORTAÇÃO PARA OS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS

	Quantidade de países
1999	69
2000	50
2001	72
2002	75
2003	75
2004	76
2005	75
2006	84
2007	85
2008	95
2009	94

2010	101
2011	103
2012	105
2013	99

Fonte: AliceWeb. Elaboração própria

Em uma escala regional, pode-se observar que em 1999 os principais parceiros comerciais do Arco Central para importação foram Chipre, com 1,7 milhão, Estados Unidos, com 1,3 milhão e Alemanha, com 926 mil, totalizando 6,7 milhões, o que representa 0.80% do total importado pelos municípios fronteiriços. Os principais parceiros da América do Sul foram: Bolívia (757 mil), Argentina (838 mil) e Uruguai (45,7 mil), totalizando 1,6 milhão. O gráfico 28 traz a evolução das importações no arco central entre 1999 a 2013.

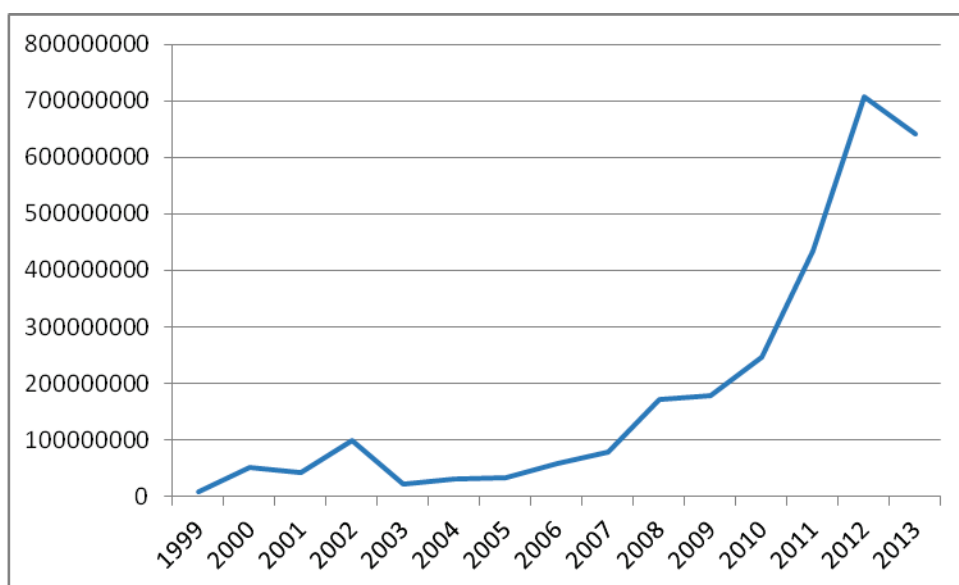


GRÁFICO 28 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO CENTRAL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

FONTE: MDIC/SECEX

Em 2006, no Arco Central os principais parceiros comerciais foram Israel, com 10 milhões, China, com 8 milhões e Estados Unidos, com 5,4 milhões, totalizando 48 milhões do fluxo de importação. Somente os países do Cone Sul foram a Argentina, com 3,9 milhões, a Bolívia, com 515 mil e o Uruguai, com 75 mil.

Em 2013, os principais parceiros comerciais do Arco Central foram: China, com 252 milhões, Estados Unidos, com 117 milhões e Coreia do Sul, com 26 milhões, num total de 514 milhões, representando 12,93% do total do fluxo de exportação da faixa de fronteira. Entre os países do Cone Sul os principais parceiros foram: Argentina, com 9,1 milhão, Colômbia, com 9,4 milhões e Chile, com 2,1 milhões. No total foram 23 milhões dos países da América do Sul .

No Arco Norte, em 1999 os principais parceiros comerciais foram Venezuela, com 1,9 milhão, Japão, com 1,4 milhão e Reino Unido, com 1,07 milhão, totalizando 10,5 milhões, o que representa 1,25% do total de importação na faixa de fronteira. Entre os países da América do Sul , os principais parceiros comerciais foram Venezuela (1,9 milhão), Bolívia (13 mil) e Argentina (338 mil). O fluxo dos países do Cone Sul na faixa de fronteira em 1999 foi de 472 milhões de dólares. O gráfico 29 traz a evolução do fluxo de importação no arco norte.

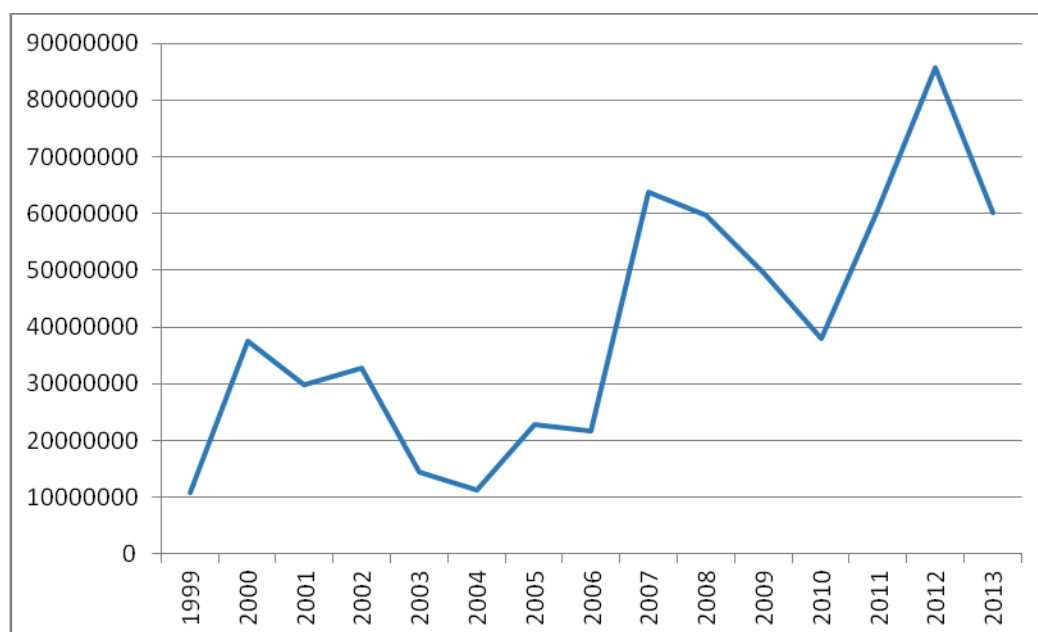


GRÁFICO 29 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO NORTE ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

Fonte: MDIC. Elaboração da autora.

Em 2006, os principais parceiros foram Japão e Alemanha, com 2 milhões e Estados Unidos, com 6 milhões, totalizando 3 milhões de fluxo de importação. Os principais parceiros comerciais da América do Sul foram Venezuela, com 382 milhões, Argentina, com 14,3 milhões e Uruguai, com 636 milhões.

Em 2013, os principais parceiros foram a China, com 16,5 milhões, os Estados Unidos, com 16 milhões e a Alemanha, com 6,8 milhões, totalizando 55 milhões. Entre os países do Cone Sul os mais representativos foram Venezuela, com 627 mil, Peru, com 189 mil e Chile, com 239 mil, totalizando 1,5 milhão.

Em 1999, no Arco Sul os principais parceiros da América do Sul foram: Argentina, com 356 milhões, Estados Unidos, com 226 milhões e Uruguai, com 56 milhões, totalizando 825 milhões, o que representa 97,95% do fluxo de importação da faixa de fronteira. Entre os parceiros do Cone Sul, por ordem de importância: Argentina, com 356 milhões, Uruguai, com 56 milhões e Paraguai, com 35 milhões. O total do fluxo de importação dos países do Cone Sul foi de 472 milhões. O gráfico 30 traz a evolução do fluxo de importação no arco sul.

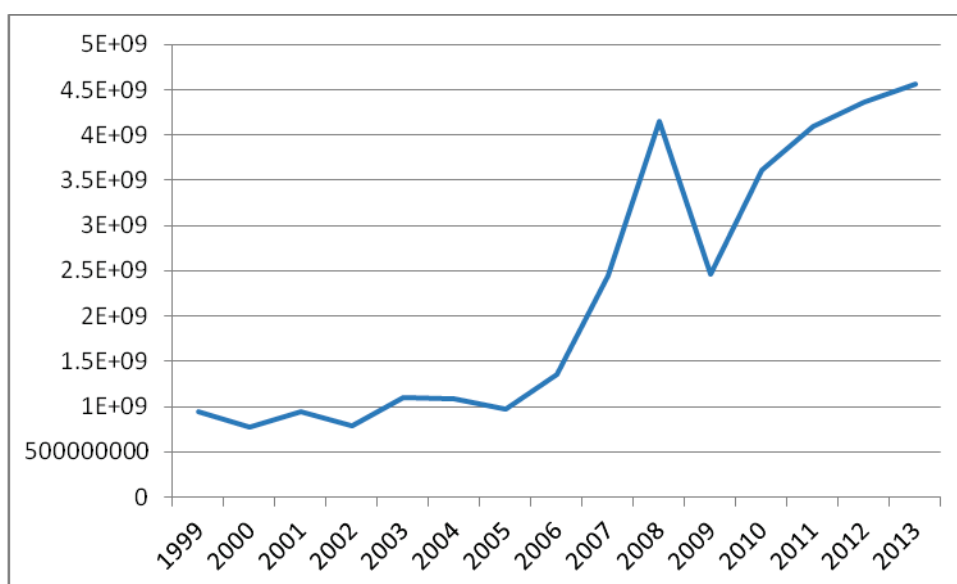


GRÁFICO 30 — IMPORTAÇÃO TOTAL DOS MUNICÍPIOS FRONTEIRIÇOS DO ARCO SUL ENTRE 1999 E 2013 - (FOB-US\$)

Fonte: MDIC. Elaboração da autora.

Em 2006, os principais parceiros foram Argentina, com 469 milhões, Paraguai, com 13 milhões e Marrocos, com 106 milhões, totalizando 1 bilhão o fluxo

de comércio. Entre os países da América do Sul, Argentina, com 469 milhões, Paraguai, com 113 milhões e Bolívia, com 38 milhões. O fluxo dos países da América do Sul foi de 705 milhões.

Em 2013, entre os principais parceiros comerciais estão a Argentina, com 1 bilhão, os Estados Unidos, com 466 milhões e o México, com 382 milhões, totalizando 3 bilhões. Entre os países da América do Sul estão Argentina, com 1 bilhão, Chile, com 88 milhões e Paraguai, com 290 milhões, totalizando próximo de 1,5 bilhão de dólares.

Os fluxos de comércio exterior são influenciados por diferentes ordens e fatores, podendo ser de origem política, econômica, tributária, cambial e social. Cada fator influencia de uma forma particular e em uma região específica. Observa-se que nos arcos analisados, o comércio internacional não é apenas uma ferramenta, e sim, um agente que intensifica os fluxos de mercadorias no contexto da era da globalização porque a expansão do capitalismo resultou no seu crescimento, intensificado pelas relações entre os mais variados países.

6.3 REDES DO COMÉRCIO EXTERIOR NAS CIDADES FRONTEIRIÇAS

A condição geográfica tem relação direta com o desenvolvimento comercial e com a dinâmica urbana das cidades que absorvem os fluxos comerciais e internacionais. Para a autora Sassen (2007) uma escala “megarregional” pode ajudar a conectar os ganhadores e retardatários em uma megarregião que se converte em cidades e áreas, tanto globalizadas como locais. Esta conexão também pode ser convertida em redes interciudades transfronteiriças mediante o fortalecimento das conexões, pois circuitos diferentes contêm grupos diferentes de países e cidades. Vista desta forma, a economia global torna-se concreta e específica, com uma geografia bem definida. Estes circuitos são multidirecionais e cruzam-se no mundo, alimentando a geografia interciudades como nós estratégicos.

A competitividade das cidades não depende só das condições macroeconômicas do país, mas também das características geográficas e ambientais. O grande agente modificador são as empresas agrupadas em cidades e regiões que constituem o motor do novo sistema econômico que prevalece. Questões de poder e política internacional no âmbito de redes estratégicas têm sido ressaltadas pela literatura baseada em economia política internacional (SASSEN, 2007).

As redes urbanas apresentam particularidades inerentes à sua formação socioespacial, e podem estar associadas às redes mais complexas. Tanto os processos desencadeados em escala local/regional, quanto os produzidos em outras escalas espaciais mais amplas repercutem na formação e desenvolvimento das cidades e na definição de funções na rede. Muitas das experiências relatadas pela literatura internacional tratam as economias territoriais especializadas como um tipo de produto ou uma cadeia produtiva no tecido geoeconômico regional. Com efeito, o mecanismo da especialização internacional tem consequências na dinâmica regional e seleciona as áreas onde habilidades e conhecimentos serão acumulados, isso pode gerar trajetórias tecnológicas divergentes, com distinto potencial de crescimento e de inovação (BREITBACH, 2005).

Para chegar na relação entre cidades e economia global, é útil especificar os múltiplos circuitos globais nos quais as cidades estão conectando as fronteiras. Redes particulares conectam grupos particulares de cidades e isto permite recuperar os detalhes sobre os diversos papéis da cidade na economia global (SASSEN, 2007).

Considerando a conexão que existe entre a economia internacional e as cidades, observa-se que no caso dos municípios fronteiriços brasileiros nem todos estão conectados através do fluxo de comércio exterior a outro país. E os municípios fronteiriços que estão conectados através do fluxo de comércio exterior a outro país estão de uma forma bem particular. As Tabelas 12 e 13 mostram a quantidade de cidades fronteiriças que exportaram⁴³ e importaram, respectivamente, entre 1999 e

⁴³ Aqui considera-se que os municípios exportadores são todos aqueles que tiveram algum processo de exportação registrado legalmente e com domicílio fiscal no referido município. Os municípios importadores são todos aqueles que tiveram algum processo de importação registrado legalmente e com domicílio fiscal no referido município.

2013, por arco fronteiriço. A tabela não faz distinção entre os municípios que exportaram e importaram ao mesmo tempo.

TABELA 12 — QUANTIDADE DE CIDADES FRONTEIRIÇAS QUE GERARAM FLUXO DE EXPORTAÇÃO ENTRE 1999 E 2013, CONFORME O ARCO FRONTEIRIÇO

Ano	Central	Norte	Sul
1999	17	14	152
2000	19	20	156
2001	22	20	177
2002	24	19	174
2003	25	17	176
2004	21	20	176
2005	22	18	170
2006	19	19	167
2007	18	21	176
2008	21	21	168
2009	21	15	165
2010	23	15	152
2011	22	15	164
2012	22	15	163
2013	22	14	168

Fonte : AliceWeb. Elaboração própria

TABELA 13 — QUANTIDADE DE CIDADES FRONTEIRIÇAS QUE PARTICIPARAM DO FLUXO DE IMPORTAÇÃO ENTRE 1999 E 2013 POR ARCO FRONTEIRIÇO

	Arco Central	Arco Norte	Arco Sul
1999	12	8	128
2000	11	10	133
2001	11	7	132
2002	11	8	131
2003	10	11	134
2004	11	10	138
2005	11	9	137
2006	12	9	137
2007	13	10	140
2008	16	11	153
2009	14	11	147
2010	17	13	156
2011	15	13	165
2012	13	13	175
2013	14	11	178

Fonte: AliceWeb. Elaboração própria

Os municípios que geram fluxo de comércio exterior estão inseridos em um sistema de cidades ligadas ao comércio internacional. Entre 1999 e 2013 tem-se a média de 205 cidades fronteiriças inseridas na rede de comércio exterior⁴⁴, ou seja, quase a metade dos municípios fronteiriços. As redes formadas pelos municípios fronteiriços por cada arco/estado pode ser visualizada nas figuras 16 a 20 que mostra a relação entre os municípios fronteiriços e os diversos países.

As redes formadas pelas cidades fronteiriças são particulares porque selecionam as cidades de acordo com a condição geográfica, urbana, empresarial e logística para integrar a rede do comércio internacional praticado na fronteira. Em cada arco fronteiro forma uma rede de comércio exterior ligadas a países diferentes. O Arco Sul é o que mais concentra municípios participantes da rede de comércio exterior, isto se justifica porque abriga a maior quantidade de empresas, são os estados mais populosos e com mais municípios na faixa de fronteira. A quantidade de municípios exportadores no Arco Sul é, em média, 10 vezes maior em relação ao Arco Norte e 9 vezes maior em relação ao Arco Central. Em relação ao fluxo de importação, a quantidade de municípios importadores no Arco Sul é, em média, 14 vezes maior que no Arco Norte e 9,8 vezes maior que no Arco Central.

As redes de comércio das figuras 14 a 18 também indicam a centralidade da rede ou *betweenness central*. A *betweenness central*⁴⁵ é uma medida centralidade do vértice de um gráfico, ou seja, quantifica o número de vezes que um nó atua como uma ponte ao longo do caminho mais curto entre dois outros nós. Na prática, indica que os municípios que estão sendo ligados com as linhas azuis são os municípios centrais na rede formada no arco central e norte, no arco sul foi dividido por estado porque a rede é muito extensa e para melhor visualização optou-se em separar por estado.

⁴⁴ Ressalte-se que o banco de dados usa como variável para caracterizar o município o domicílio fiscal da empresa, ou seja, para a pessoa jurídica, o domicílio fiscal será equivalente à sede social ou ao lugar onde ela desenvolve sua atividade. Não necessariamente os produtos estão sendo fabricados no mesmo município. De uma maneira simplificada, é onde a empresa expediu a nota fiscal para exportar/importar.

⁴⁵ Consultar o capítulo introdutório para maiores detalhes.

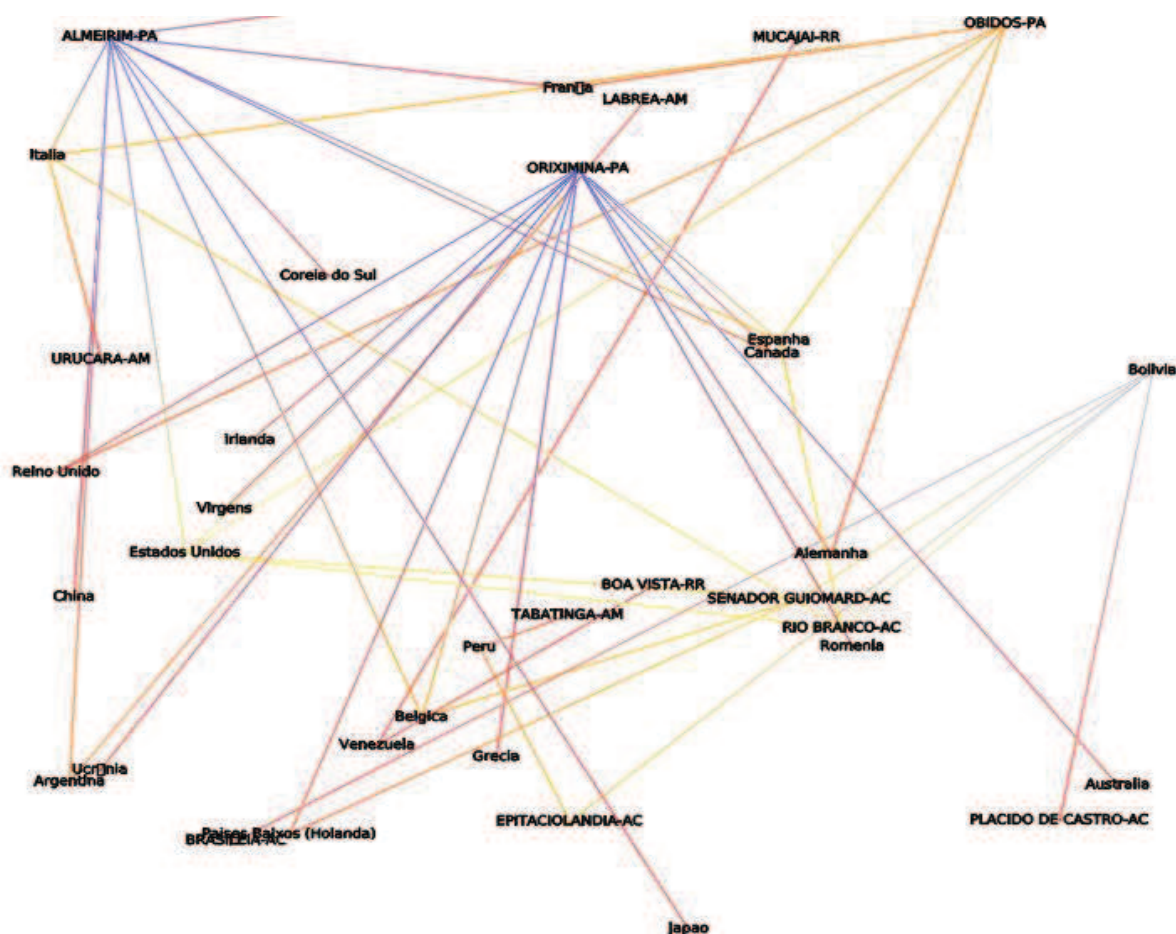


FIGURA 14 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO ARCO NORTE

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria.

Na figura 14 tem-se a rede formada pelo comércio exterior entre os municípios fronteiriços do arco norte com outros países. Observa-se a centralidade do município de Oriximiná (PA) e Almeirim (PA) como os principais nós de escoamento de produtos para exportação no arco norte. A rede de exportação no arco norte, em 1999, é composta por 36 nós e 47 *edges* (linhas – que neste caso ligam as cidades aos países), em 2013, tem-se 145 nós e 89 linhas. Essa diferença indica a maior inserção do arco central ao circuito de comércio internacional.

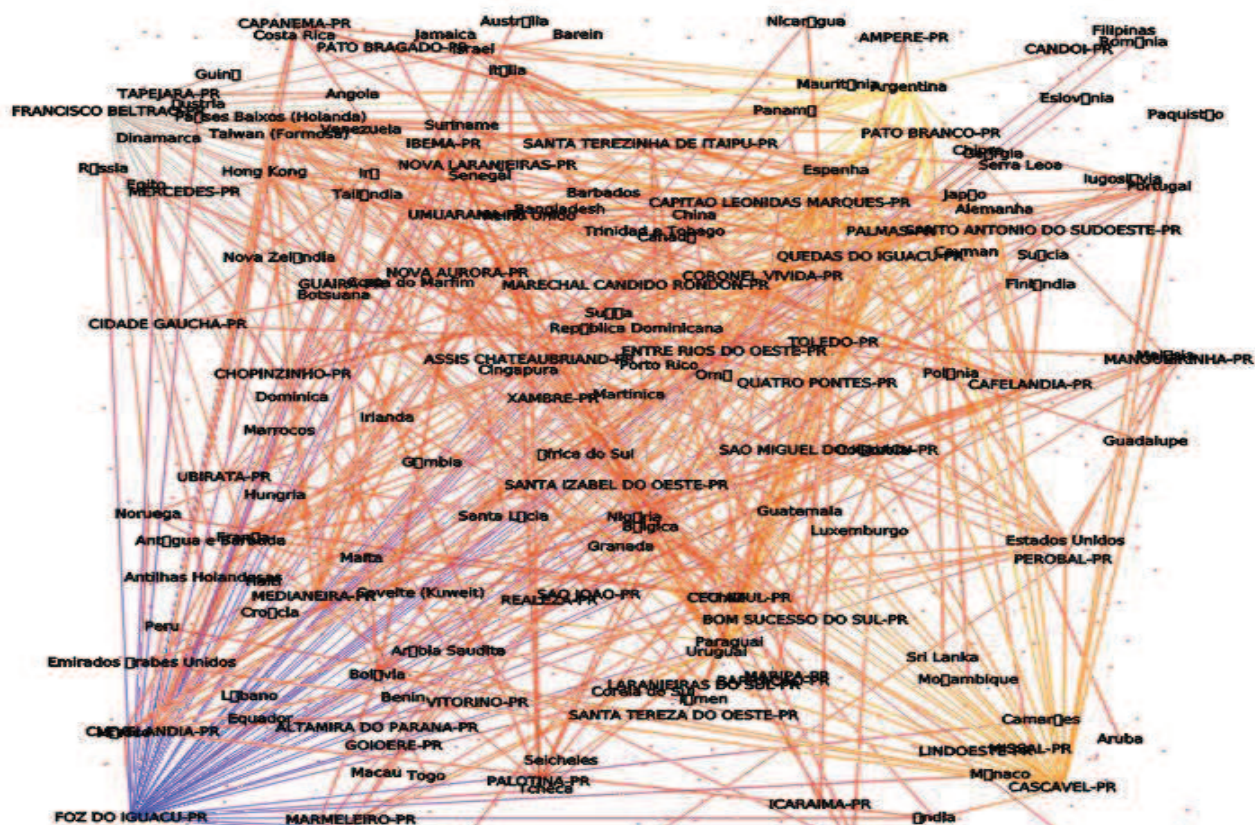


FIGURA 16 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO PARANÁ

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria.

Na figura 16 tem-se a rede formada pelo comércio exterior entre os municípios fronteiriços do estado do Paraná com outros países. Observa-se a centralidade do município de Foz do Iguaçu (PR) como a principal porta de escoamento de produtos para exportação. A rede de exportação no arco sul, em 1999, era composta por 281 nós e 1096 *edges* (linhas – que neste caso ligam as cidades aos países), em 2013, tem-se 2298 nós e 1962 linhas.

No estado do Rio Grande do Sul o município que se destaca pela centralidade é Erechim- RS (figura 17). Na fronteira do Rio Grande do Sul o que ocorre é um caso interessante, como a maioria das cidades do Rio Grande do Sul teve um link com a Argentina e Uruguai e o que ocorre também é que esses países na construção da rede se sobrepõe e ganham centralidade em relação aos outros países.

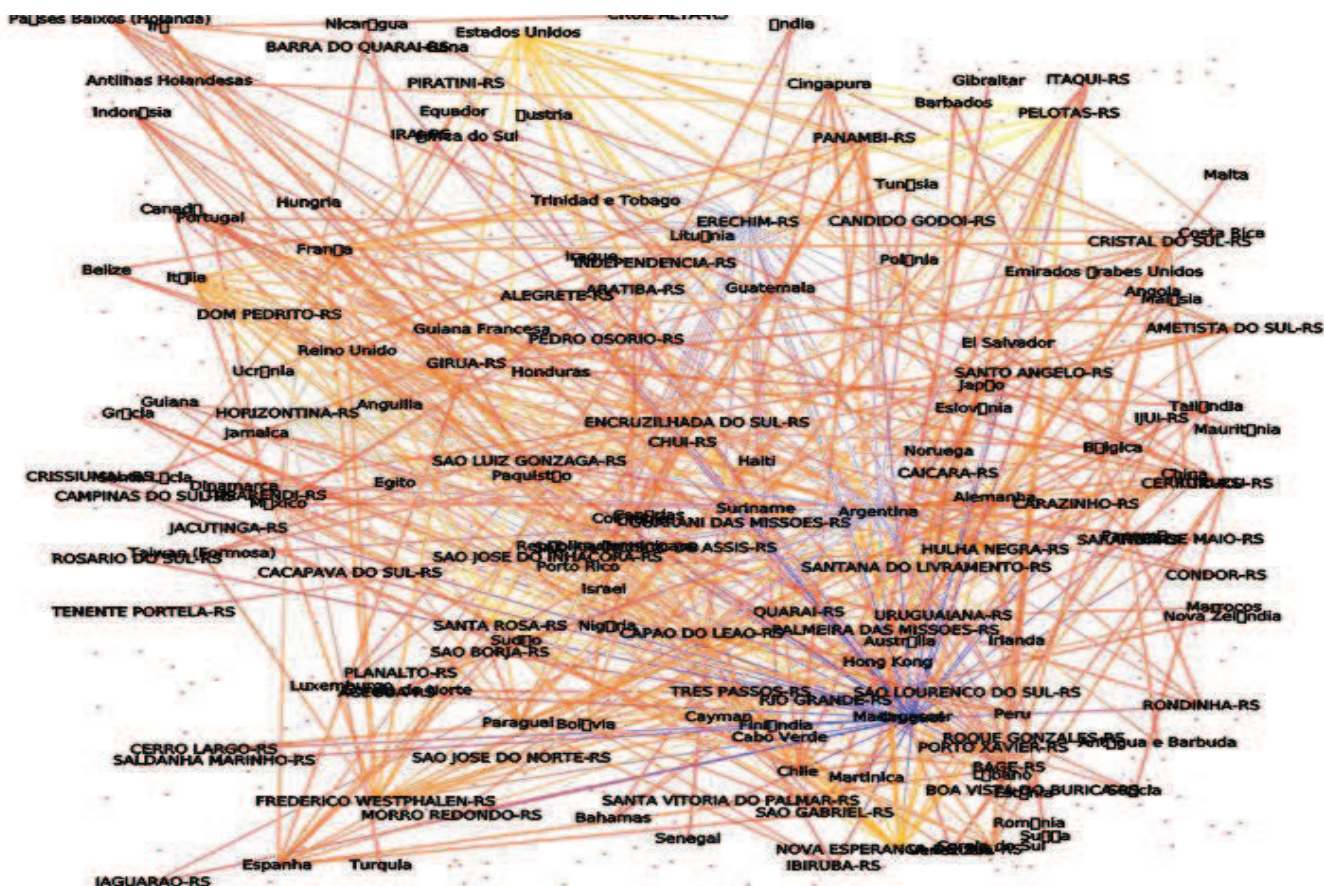


FIGURA 17 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR NO RIO GRANDE DO SUL

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria.

Na figura 18 tem-se a rede formada pelo comércio exterior dos municípios fronteiriços de Santa Catarina, o município que se destaca pela centralidade é Xaxim (SC). A Argentina se sobrepõe e ganham centralidade em relação aos outros países. Isso quer dizer que no caso de Santa Catarina a ligação entre o território catarinense o a Argentina é forte, a tal ponto que é possível medir a centralidade dessa ligação. Assim, pode-se dizer que a proximidade geográfica e os acordos para formação de blocos econômicos são responsáveis pela atuação da força de centralidade dos específicos municípios da faixa de fronteira do Rio Grande do Sul e Santa Catarina com a Argentina e Uruguai.

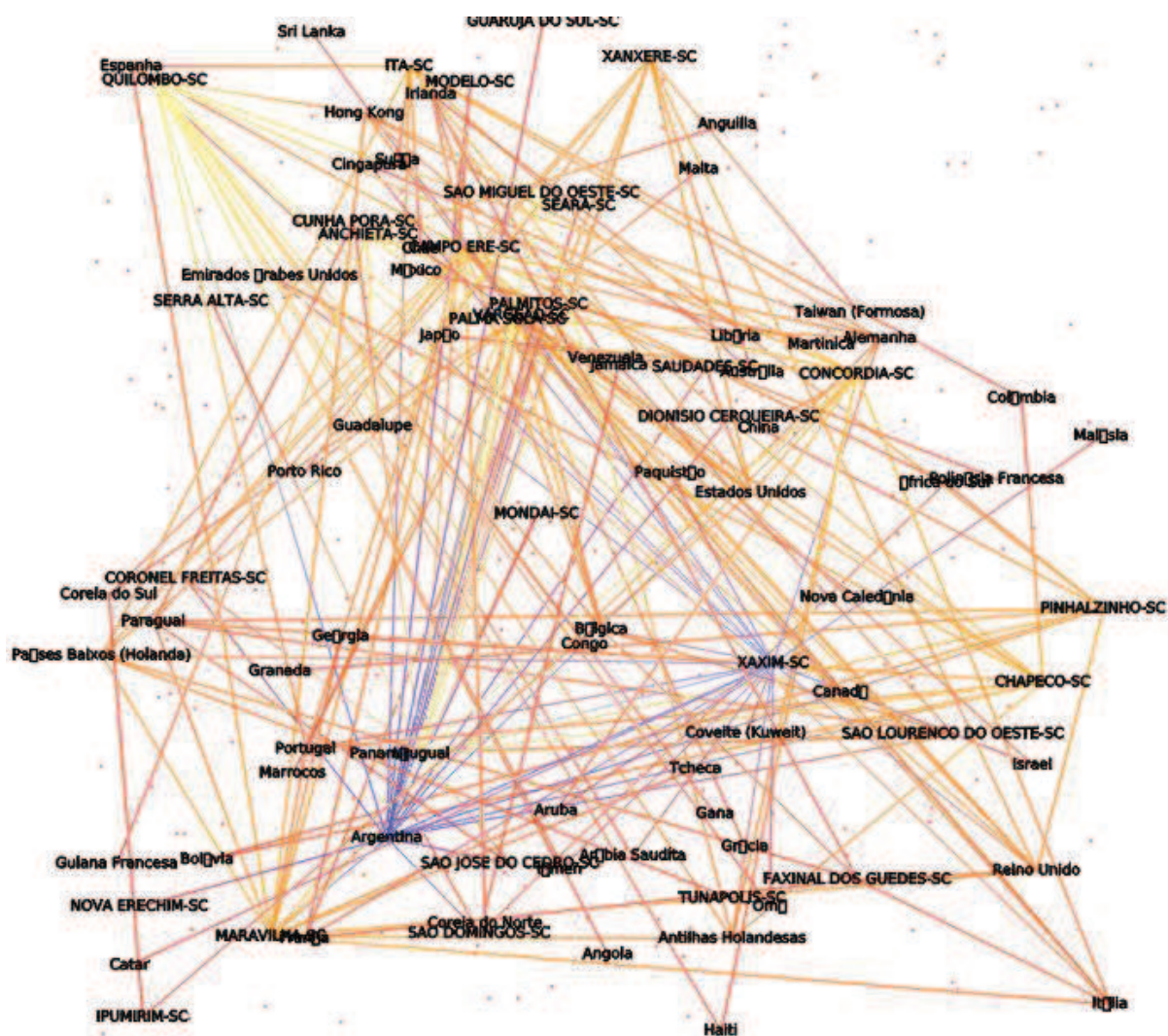


FIGURA 18 – REDE FORMADA PELO COMÉRCIO EXTERIOR EM SANTA CATARINA

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria

Os municípios que se destacam apresentam fluxos para diversos países, não apenas para a América do Sul. Os fluxos do comércio exterior gerados nos municípios fronteiriços são multidirecionais, isto é, são direcionados para diversos países no mundo. Em 1999, a quantidade de países no total foi de 161, na Europa, América, África e Oriente Médio. Em 2013, a quantidade de países foi de 170, também na Europa, América, África e Oriente Médio.

As Figuras 19 a 21 mostram a espacialização das cidades exportadoras por arco fronteiriço em diferentes anos, segundo a quantidade de países com os quais houve relação comercial.

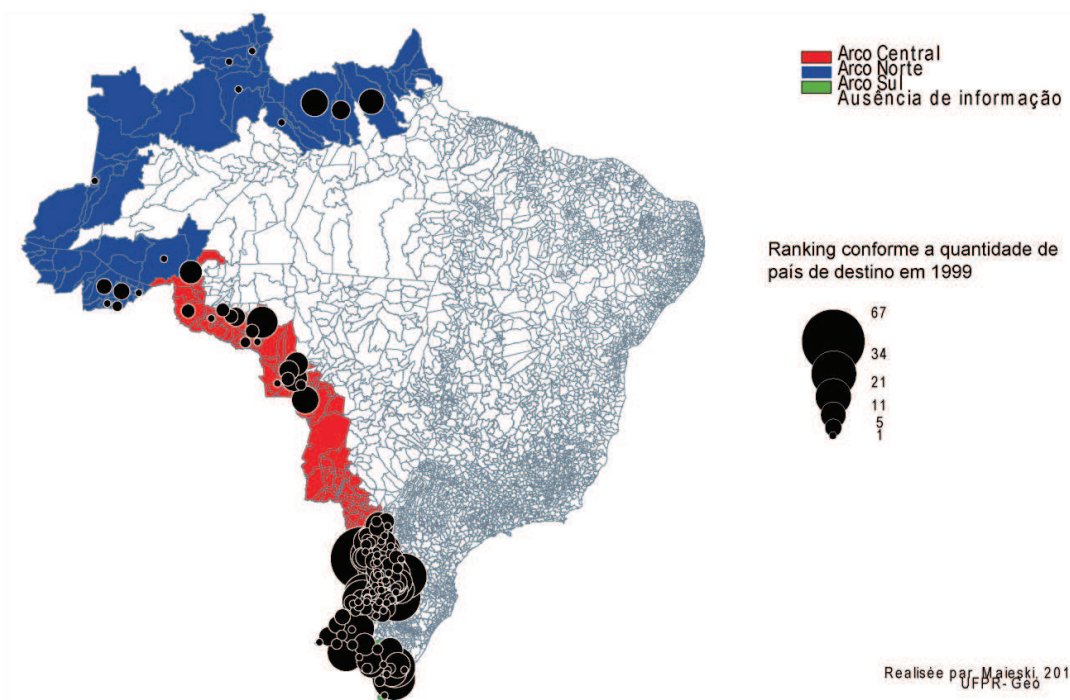


FIGURA 19 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 1999.

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria

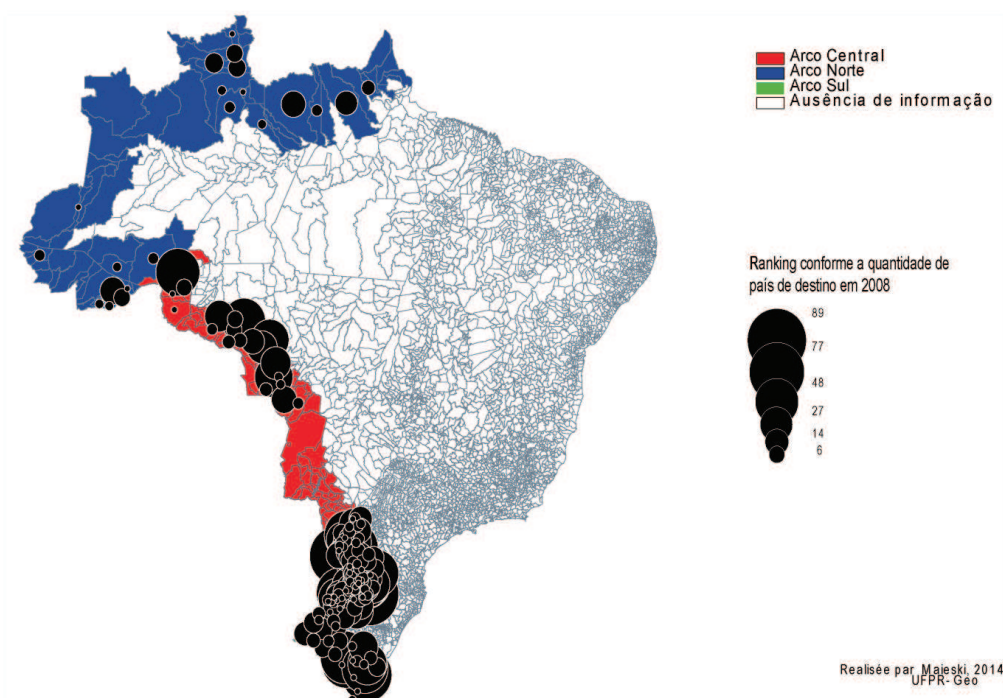


FIGURA 20 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 2008

FONTE: AliceWeb. Elaboração própria

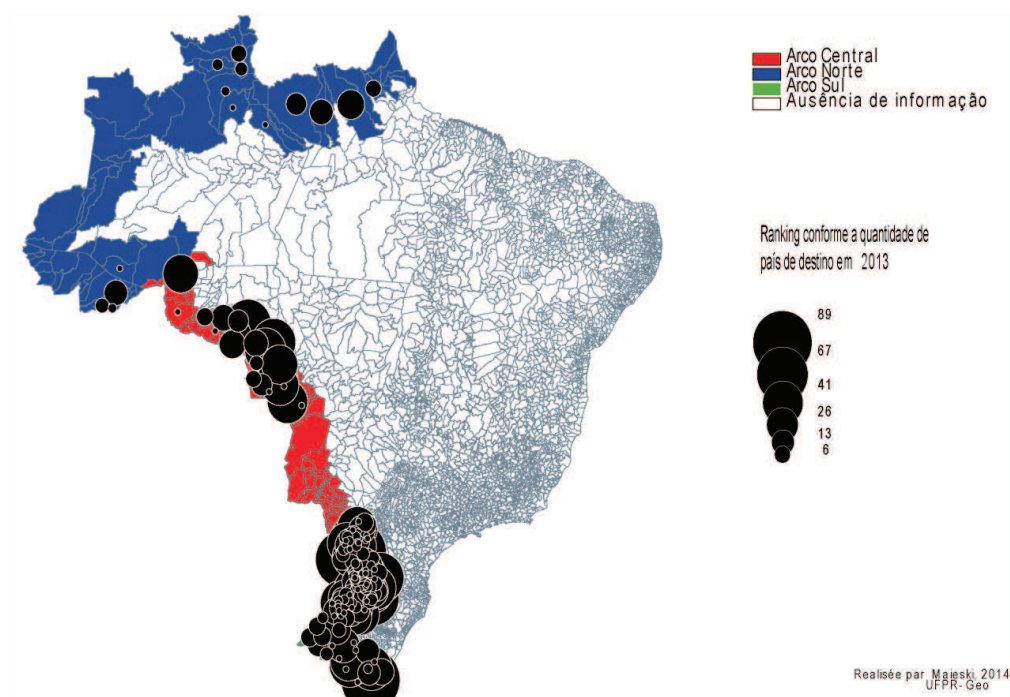


FIGURA 21 – RANKING DOS MUNICÍPIOS CONFORME A QUANTIDADE DE PAÍS DE DESTINO EM 2013

Por outro lado, os municípios que se destacam apresentam fluxos para diversos países, não apenas para a América do Sul. Os fluxos do comércio exterior gerados nos municípios fronteiriços são multidirecionais, isto é, são direcionados para diversos países no mundo. Em 1999, a quantidade de países no total foi de 161, na Europa, América, África e Oriente Médio. Em 2013, a quantidade de países foi de 170, também na Europa, América, África e Oriente Médio.

Observa-se que o Arco Central é o que apresenta crescimento ascendente, e esse dado, conforme Rozenblat (2004), pode ser indicador das múltiplas conexões sociais que formam a coesão dos territórios. Nessas conexões, as redes sociais contribuem para orientar e canalizar as trocas e transações espaciais intra e interempresas e interpaíses. Rozenblat (2004) afirma, ainda, que a dimensão espacial de integração das empresas e das cidades se articula com outras estratégias que respondem às lógicas industriais e de governança das empresas.

Conforme o *ranking* por ordem de importância, os municípios mais “internacionalizados” (que tiveram mais relações comerciais em relação à quantidade de países) em 1999 foram: Foz do Iguaçu, Francisco Beltrão, Erechim, Horizontina, Palmas, Rio Grande, Cascavel, Pelotas, Santa Rosa, Toledo, Xaxim e Sant’Ana do Livramento. Devido ao dinamismo comercial do Arco Sul era esperado que as primeiras posições fossem ocupadas por municípios desse arco, o que de fato ocorreu. Os municípios do Arco Sul têm mais inserção internacional em relação aos municípios dos arcos Central e Norte. A primeira cidade do Arco Central, que aparece na 16ª posição, é Vilhena, no Mato Grosso. Em relação ao Arco Norte, a primeira cidade aparece na 28ª posição, é Oriximiná, no Pará.

Comparativamente, entre 1999 e 2008 houve uma maior dinamização do comércio exterior no Arco Central, provavelmente motivada pela indústria do *agrobusiness* o que demonstra modificações espaciais no arco fronteiro e o inclui no circuito da economia internacional. Há uma expansão comercial para 60 novos países, o que reflete a busca de novos mercados, principalmente para o Oriente Médio e a Ásia. O Arco Central ganha maiores posições em relação à quantidade de países com os quais tem relação comercial. Por ordem de importância entre os municípios fronteiros tem-se: Erechim, Foz do Iguaçu, Rio Grande, Cascavel, Hulha Negra, Xaxim, Bagé, Horizontina, Capão do Leão, Palotina, Palmas, Porto Velho e Vilhena.

Porto Velho, localizado no Arco Norte, ganha a 11ª posição e Vilhena, a 12ª posição. Entre 1999 e 2008 o Arco Norte perde importância por ordem de quantidade de países exportadores. Rio Branco é a primeira, aparecendo na 48ª posição. Em 2013, as cidades por ordem de importância são: Rio Grande, Cascavel, Foz do Iguaçu, Erechim, Palmas, Vilhena, Sapezal, Palotina, Seara, Santa Rosa e Hulha Negra. As primeiras cidades do Arco Central são Vilhena e Sapezal, que exportaram, respectivamente, para 54 e 51 países. No Arco Norte, a primeira cidade é Almeirim, na 42ª posição.

Houve uma clara intensificação dos fluxos multidirecionais nos três arcos fronteiros entre 1999 e 2013. A busca de novos mercados, os incentivos tributários, os novos acordos entre blocos econômicos colaboraram com a inserção dessas cidades no circuito da economia internacional. Os *links* são as ligações entre cidades

e com os países. Este caso forma a parte da rede de comércio internacional, que aqui só é possível identificar de cidade para país, segundo os dados disponíveis no banco de dados do MDIC.

Segundo a hierarquia das empresas exportadoras da fronteira, tem-se Foz do Iguaçu, Cascavel, Porto Velho, Rio Grande, Pelotas, Chapecó, Erechim, Boa Vista, Ponta Porã, Guajará-Mirim, Barracão, Porto Xavier e Umuarama como as principais cidades que comportam o maior número de empresas exportadoras. A Figura 22 mostra a distribuição espacial das empresas exportadoras e a figura 23 das empresas importadoras conforme a localização geográfica. No fluxo inverso (importação) as maiores cidades importadoras são Rio Branco, Erechim, Boa Vista, Barracão, Porto Xavier, Toledo, Uruguiana, Umuarama, Ponta Porã, Panambi, Dourados e Francisco Beltrão.



FIGURA 22 — QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS EXPORTADORAS

FONTE: MDIC . Elaboração própria



FIGURA 23 —QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS IMPORTADORAS

FONTE: MDIC . Elaboração própria

Nota-se que há concentração no Arco Sul de empresas exportadoras, por ser o mais dinâmico em relação à população, às empresas e à quantidade de municípios. A Figura 24 e 25 detalha a quantidade de empresas no Arco Sul de exportação e importação.

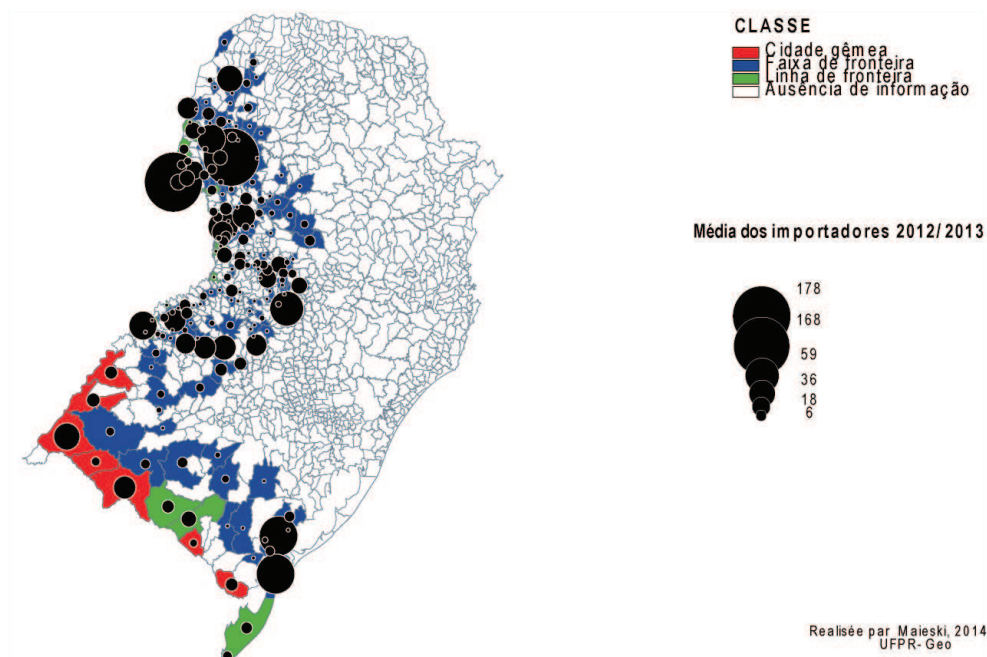


FIGURA 24 —QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS IMPORTADORAS NO ARCO SUL

FONTE: MDIC . Elaboração própria

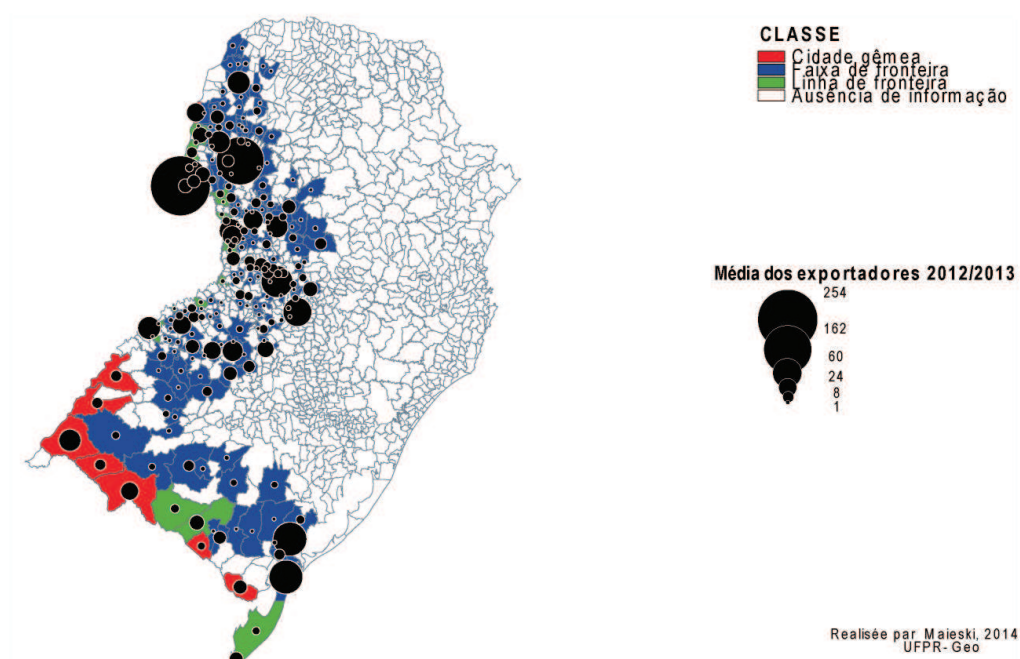


FIGURA 25 —QUANTIDADE MÉDIA DE EMPRESAS EXPORTADORAS NO ARCO SUL

FONTE: MDIC

As empresas localizadas em uma cidade se inserem em um conjunto de dimensões urbanas e de infraestrutura que são fundamentais para escoamento dos fluxos gerados pelo comércio internacional. As cidades-gêmeas do Rio Grande do Sul destacam-se pela importância logística, principalmente as que fazem fronteira com o Uruguai. Elas acolhem muitas empresas exportadoras e servem como plataforma logística para o comércio internacional.

A Tabela 14 mostra a quantidade de empresas exportadoras/importadoras conforme a localização geográfica na faixa de fronteira. Observa-se a concentração de empresas nos municípios localizados na faixa de fronteira (que não tocam os limites internacionais).

TABELA 14 — LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA DAS EMPRESAS EXPORTADORAS E IMPORTADORAS

CLASSE	Exportadoras	Importadoras
Cidade-gêmea	647	496
Faixa de fronteira	1492	1232
Linha de fronteira	255	222
Total geral	2394	1950

As empresas exportadoras concentram-se no Arco Sul, 77% estão nele localizadas, 4,5% localizam-se no Arco Norte e 18,5% no Arco Central. As empresas importadoras estão localizadas 79% no Sul, 4,7% no Norte e 16% no Arco Central.

Apesar da localização geográfica privilegiada dos municípios fronteiriços, há dificuldades para a inserção deles em um contexto de comércio internacional, que podem ser explicadas por diversos fatores, como: entraves burocráticos e legais, falta de agilidade nos serviços prestados nas cabeceiras das fronteiras, disparidade de preços entre os mercados, restrições ao trânsito de mercadorias de varejo, decisões governamentais unilaterais e diferenças de tratamento aduaneiro na importação e exportação de produtos (MENDONÇA, 2009). A estes fatores acrescente-se o referente à logística internacional segura, de crescente importância

mundial, como destacam Morini e Leoce (2011), apresentando estudo do Banco Mundial que aponta o Brasil em posição intermediária⁴⁶ quanto à eficácia logística.

⁴⁶ O índice de eficácia logística (sigla LPI, em inglês) do Banco Mundial ranqueia o Brasil na 41ª posição entre os 155 países pesquisados. Destacando-se apenas o item “administração aduaneira”, o Brasil passa à 82ª posição (<http://www.worldbank.org>).

7 OS CASOS ESPECIAIS DE TRIBUTAÇÃO NA FRONTEIRA

Este capítulo tem como finalidade mostrar os dois casos especiais de regimes tributários aplicados na fronteira do Brasil que geram fluxos internacionais bem específicos. O presente texto discute a dinâmica fronteiriça nas cidades-gêmeas de Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), tomando como referência um estudo preliminar do Regime de Tributação Unificada (RTU), indicando os reflexos sociais e econômicos do regime.

Na sequência tem-se a discussão da dinâmica fronteiriça na Amazônia, tomando como referência o estudo das Áreas de Livre Comércio (ALC) estabelecidas em sete municípios, pois estas representam uma importante microescala de promoção da integração e do desenvolvimento regional. O capítulo discute as políticas de ordenamento e desenvolvimento territorial que repercutiram no surgimento das ALC na faixa e na linha de fronteira, bem como apresenta um estudo de caso sistemático e em profundidade sobre as sete ALC existentes.

7.1 CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO REGIME TRIBUTÁRIO UNIFICADO

A permeabilidade e o acesso a um dos lados da fronteira são regidos por dois sistemas: um oficial e um invisível, como conceitua Mendonça (2009). O sistema extraoficial (invisível) é fundado na informalidade (frequentemente na ilicitude), de forma velada. O contrabando⁴⁷ constitui atividade lesiva aos interesses financeiros do país, pois, além de ocasionar o não recolhimento dos tributos devidos, torna desleal a concorrência com os produtos similares do mercado nacional. Além disso, a forma de cometimento da infração se renova incessantemente e tornam-se necessários novos artifícios para combatê-la, dificultando o trabalho das instituições responsáveis. Por exemplo: apenas em Foz do Iguaçu, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) apreendeu cerca de R\$ 180 milhões em mercadorias entre janeiro e novembro de 2010 (RFB, 2012) e existe a expectativa que o valor contrabandeado seja bem superior ao que é apreendido.

Uma das características presentes nas fronteiras é que o controle aduaneiro das mercadorias que entram ou saem do país é afetado diretamente pelas normas aduaneiras e procedimentos de cada ente estatal. Também existe uma diferença de câmbio e de regimes de tributação, principalmente entre os países sul-americanos, que é disfuncional para a integração regional e que acaba por induzir a necessidade de se trabalhar, unilateralmente, com a adoção de regimes aduaneiro-tributários, em especial nas fronteiras, devido à concentração de redes e fluxos.

Uma das metas da Política de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira é fomentar o desenvolvimento econômico regional, que pode ser realizado também através das relações de comércio exterior entre os Estados, por meio de políticas de integração econômica. Nesse cenário, a RFB, mais especificamente por meio de sua Subsecretaria de Aduana e Relações Internacionais (SUARI), exerce um papel

⁴⁷ Entenda-se contrabando aqui em seu sentido lato, abarcando não só aquilo que nosso direito penal (Código Penal - artigo 334) define como contrabando (entrada ou saída de mercadoria de importação ou exportação proibida) como também o descaminho (entrada ou saída de mercadoria sem o pagamento dos impostos ou direitos devidos, dolosamente). Tal união em um único tipo penal ocorre em vários países, como a Argentina e a Itália (JAPIASSÚ, 2000; ALBARRACÍN, 2010).

fundamental no processo, sendo responsável por prover a segurança, confiança e facilitação⁴⁸ para o comércio internacional.

A RFB deve estar atenta para evitar que sejam descumpridas as normas legais tributárias e aduaneiras que regem as operações de comércio internacional. Entretanto, é primordial para o Brasil que tal tarefa seja cumprida sem expor importadores, exportadores, e cidadãos em geral a dificuldades desnecessárias e/ou excessivas. A relevância do tema é tamanha que já figurou como uma das missões da RFB⁴⁹. E a melhor forma de se obter essa facilitação do comércio exterior é se certificando que todos os operadores cumprem com suas obrigações tributárias e aduaneiras espontaneamente (LIMA, 2007).

Particularmente, no Arco Sul foi instituído um regime de tributação diferenciada que está sendo aplicado na fronteira Foz do Iguaçu/*Ciudad del Este* por ser a cidade-gêmea mais dinâmica do Arco. Desde 2012, está em operação o Regime de Tributação Unificada (RTU) regido pela Lei nº 11.898, de 8/1/2009, que permite a formalização/legalização de microimportadores (conhecidos vulgarmente como sacoleiros) que vendem no Brasil mercadorias adquiridas na fronteira especificamente nestas cidades. O regime tem por objetivo racionalizar o comércio por via terrestre na referida fronteira, simplificando a tributação e o controle aduaneiro.

Este regime é uma forma de incentivar os fluxos **lícitos** de mercadorias em Foz do Iguaçu porque permite aos microimportadores adquirir licitamente determinadas mercadorias no Paraguai dentro de limites estabelecidos, criando, assim, uma oportunidade para o exercício regular de atividades de comércio exterior a microempresas brasileiras e a lojistas paraguaios. Além de proporcionar o crescimento da formalização do comércio na região de fronteira, busca-se aumentar

⁴⁸ Dentro da classificação adotada, encare-se a facilitação comercial como a identificação (e eliminação) de restrições desnecessárias ao comércio exterior. É bom precisar, como fez Lascano (2010), que estamos falando da redução de barreiras burocráticas, técnicas, sanitárias, de transporte, de liberdade de trânsito, etc. Trata-se do tema buscando harmonização e padronização internacional, como já era preconizado na Convenção de Kyoto, tanto em seu original de 1973 quanto em sua versão revisada de 1999.

⁴⁹ Em todas as menções que encontramos à expressão facilitação nas missões de diversas aduanas do mundo segue-se o termo “com segurança” (TREVISAN, 2012), e não foi diferente no Brasil. Se bem delimitadas as expressões, facilitação e segurança são elementos complementares, e não antagônicos. Como afirma Coelho (2008), a relação entre os termos não é a de água e azeite, mas a de fermento e trigo.

o cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social tanto brasileiro quanto paraguaio.

7.2 REGIME DE TRIBUTAÇÃO UNIFICADA (RTU)

O Regime de Tributação Unificada foi instituído pela Lei nº 11.898/2009⁵⁰ (popularmente conhecida como “Lei dos Sacoleiros”) e regulamentado pelo Decreto nº 6.956, de 9/9/2009, tendo a RFB complementado a disciplina do regime por meio da Instrução Normativa nº 1.245, de 30/1/2012.

7.2.1 Aspectos tributários

O RTU permite a importação de determinadas mercadorias procedentes do Paraguai, por via terrestre, na fronteira Foz do Iguaçu/*Ciudad Del Este*, mediante o pagamento unificado dos impostos e contribuições federais devidos, com despacho aduaneiro simplificado.

O regime tem como beneficiários os microimportadores varejistas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte — Simples Nacional, ou seja, microempresários que têm receita bruta anual de até R\$ 360.000,00, conforme a Lei Complementar nº 123, de 14/12/2006⁵¹, habilitados junto à RFB.

O pagamento de tributos federais ao amparo do RTU é efetuado mediante a aplicação da alíquota de 25%⁵² sobre o valor da mercadoria, observados os valores de referência mínimos estabelecidos pela RFB. O percentual corresponde aos seguintes tributos:

- 7,88% a título de imposto de importação (o Poder Executivo pode manejar essa alíquota de 0 a 18%);

⁵⁰ A rigor, o regime tem origem na Medida Provisória nº 380, de 28/6/2007, de iniciativa do Poder Executivo, como se tratará adiante.

⁵¹ Com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 139, de 10/11/2011 (o limite era originalmente de R\$ 240.000,00).

⁵² Tal percentual representa a alíquota após a redução promovida pelo Poder Executivo, por meio do Decreto nº 6.956/2009 (a Lei nº 11.898/2009 estabeleceu originalmente a alíquota de 42,25% permitindo ao Poder Executivo reduzi-la em até 33 pontos percentuais).

- 7,87% a título de imposto sobre os produtos industrializados (IPI) (o Poder Executivo pode manejar a alíquota de 0 a 15%);
- 7,6% a título de COFINS-importação; e
- 1,66% a título de Contribuição para o PIS/PASEP-importação.

O Imposto de Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que não é de competência da União, é cobrado de acordo com o percentual do Estado de origem do microempresário. Entretanto, a Lei nº 11.898/2009 prevê a possibilidade de convênio entre os Estados brasileiros para a inclusão do ICMS no pagamento unificado ao amparo do RTU. Com fundamento no comando legal, o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) autorizou a RFB a arrecadar o ICMS das importações realizadas pelo RTU e reduziu a base de cálculo nestas operações para 7% (independentemente da classificação do produto), por meio do Convênio ICMS nº 61, de 22/6/2012, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 27/6/2012, e ratificado pelo Ato Declaratório nº 11, de 13/7/2012, ressaltando na cláusula oitava que o convênio não se aplica para o Estado do Mato Grosso do Sul.

As importações ao amparo do RTU deverão respeitar o limite máximo anual de valor de R\$ 110 mil, com limites trimestrais de R\$ 18 mil para o 1º e o 2º trimestres, e de R\$ 37 mil para o 3º e o 4º trimestres. As mercadorias que podem ser importadas ao amparo do regime (lista positiva) estão relacionadas no anexo do Decreto nº 6.956/2009.

A lista positiva é importante porque responde pela viabilidade de funcionamento do RTU: se for muito restritiva, o RTU não se torna atrativo; e se for muito liberal, a indústria nacional pode sofrer um impacto econômico negativo pela debilidade na concorrência entre os importadores e os fabricantes nacionais. A lista é revisada periodicamente a partir de recomendações de uma comissão encarregada do monitoramento do regime.

A Comissão de Monitoramento do RTU (CMRTU) é composta por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), responsável pela presidência, por representantes da Fazenda, da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores, por um representante de cada uma das Casas do Congresso Nacional, por dois representantes de entidades representativas

do setor industrial (sendo uma do Polo Industrial de Manaus), indicados pelo MDIC, e por um representante do setor de comércio e serviços (também indicado pelo MDIC), e tem entre suas funções ainda a proposição de recomendações para definição dos limites, anuais e trimestrais, e da alíquota do regime.

7.2.2 Aspectos procedimentais

O fluxo de operação do regime é todo informatizado, eliminando duplicidades, permitindo ao mesmo tempo maior facilitação ao microimportador e melhor controle para a Aduana. Em síntese, a operação passa pelas seguintes etapas:

- o responsável habilitado pela empresa microimportadora ou seu representante credenciado dirige-se ao Paraguai para efetuar as aquisições de mercadorias (constantes da lista positiva e dentro dos limites permitidos);
- o estabelecimento vendedor lojista paraguaio (apenas os autorizados pelo Paraguai a vender no regime), ao efetuar a venda⁵³ para a empresa microimportadora brasileira habilitada no RTU, emite as correspondentes faturas comerciais⁵⁴, de forma eletrônica, em sistema informatizado de controle (Sistema RTU) da RFB;
- o representante credenciado da empresa microimportadora efetua a solicitação de transporte no Sistema RTU, e o condutor do veículo cadastrado a operar no Sistema RTU (táxi, van ou veículo da empresa) atesta ciência do início do transporte internacional, em recinto específico da Aduana paraguaia⁵⁵;
- a mercadoria adquirida no Paraguai entra no território brasileiro acompanhada pelo responsável habilitado ou representante credenciado da microempresa, conduzida em veículo cadastrado;

⁵³ O lojista paraguaio deverá acondicionar a mercadoria em volumes e lacrá-los com etiquetas geradas pelo Sistema RTU.

⁵⁴ Não é admitido agrupar, numa mesma fatura comercial, mercadorias dispensadas de licenciamento (autorização para importar) e outras sujeitas a tratamento administrativo específico, devendo o representante da empresa microimportadora, nesse caso, solicitar a emissão de faturas distintas para as mercadorias.

⁵⁵ Os volumes etiquetados deverão ser submetidos ao controle da Aduana paraguaia, com registro no Sistema RTU.

- o responsável habilitado ou representante credenciado da empresa microimportadora dirige-se ao local destinado ao despacho de mercadorias, na Aduana brasileira;
- a Aduana brasileira atesta a conclusão do transporte internacional da mercadoria no Sistema RTU;
- o representante credenciado da empresa microimportadora confirma os dados da fatura registrados no sistema informatizado, e registra a declaração de importação ao amparo do RTU (DRTU)⁵⁶;
- a declaração registrada é submetida a seleção para conferência aduaneira, segundo critérios estabelecidos pela RFB;
- o representante credenciado da empresa microimportadora efetua a impressão dos DARF correspondentes e o pagamento dos tributos federais, recolhendo ainda o ICMS, segundo as normas do Estado de domicílio da empresa microimportadora; e
- não havendo irregularidades, a mercadoria é desembaraçada (liberada) e passa a ter livre circulação no território nacional (acompanhada de nota fiscal específica do regime, que permite a venda exclusivamente a consumidor final).

7.2.3 Vedações e aspectos sancionatórios

Para possibilitar efetivo controle sobre as operações, foram ainda previstas algumas vedações (diante de limitações operacionais da RFB) e penalidades específicas (para os casos de descumprimento das regras do RTU).

Algumas vedações referem-se ao horário de operação do regime. Hoje as operações poderão ser registradas no sistema RTU de segunda a sexta-feira, exceto feriados, nos horários estabelecidos pela DRF/Foz do Iguaçu (para emissão de fatura pelo vendedor paraguaio: das 7h às 15h⁵⁷; para solicitação de transporte pelo representante credenciado: das 8h às 15h30; para registro do início de transporte

⁵⁶ A declaração é gerada pela simples confirmação dos dados eletronicamente recepcionados da(s) fatura(s) emitida(s) no Paraguai. Assim, se estiverem corretos os dados da fatura emitida no Paraguai, não é necessário redigitar ou acrescentar informações.

⁵⁷ Todas as menções referem-se ao horário brasileiro e não paraguaio.

pela autoridade paraguaia: das 8h às 16h; e para registro da Declaração de Importação (DRTU): das 8h às 17h).

Outras vedações são relacionadas ao tipo de mercadoria. O RTU não pode ser aplicado às seguintes mercadorias (lista negativa): mercadorias que não sejam destinadas ao consumidor final, armas e munições, fogos de artifício e explosivos, bebidas (inclusive alcoólicas), cigarros, veículos automotores em geral e embarcações de todo tipo (inclusive suas partes e peças, como pneus), medicamentos, bens usados e bens com importação suspensa ou proibida no Brasil.

Nos casos em que se identificarem mercadorias de importação proibida ou suspensa, efetuar-se-á a apreensão para fins de aplicação da pena de perdimento. Na hipótese de a empresa não se enquadrar nas regras do Simples Nacional, ela será também excluída do RTU. A Lei nº 11.898/2009 prevê ainda multas proporcionais para os casos de excesso de mercadoria, em valor ou quantidade.

7.3 AVALIAÇÃO INICIAL DO RTU A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS AGENTES

Apesar do baixo volume de operações realizadas ao amparo do regime desde o início de sua plena operação, em fevereiro de 2012 era possível efetuar uma avaliação inicial do RTU sob a perspectiva de seus principais operadores.

7.3.1 *Premissas para a avaliação*

Ciudad del Este constitui o maior centro comercial do Paraguai, destacando-se seu comércio exterior com o Brasil graças à facilidade de acesso e à situação conjugada, aliada a benefícios fiscais concedidos pelo governo paraguaio. Além de ser um importante centro de “reexportação” de mercadorias, a cidade hospeda ainda algumas indústrias “maquiladoras”, atraídas por benefícios fiscais e pelo mercado aberto com a criação do MERCOSUL (UTEPI, 2007).

Foz do Iguaçu, localizada na tríplice fronteira Brasil–Argentina–Paraguai, é uma das principais portas de entrada de mercadorias procedentes do MERCOSUL. As mercadorias importadas via Foz do Iguaçu, em sua maioria, são procedentes do Paraguai ou da Argentina, havendo ainda importações em volumes mais modestos da China, Estados Unidos, Chile, Bolívia, Holanda, Canadá e Alemanha, mas a estatística mais preocupante da região é de contrabando/descaminho,

frequentemente noticiada pela imprensa, e que não encontra parâmetros precisos de mensuração, embora seja notoriamente significativa.

O RTU busca exatamente minimizar esta estatística ilegal, permitindo que brasileiros adquiram mercadorias em *Ciudad del Este* legalmente, de forma quase tão simplificada quanto um viajante as adquire, e possam revendê-las (também legalmente) no Brasil.

7.3.2 Operadores do RTU e a pesquisa efetuada

A pesquisa abarcou os três principais operadores do RTU (Figura 26): o “sacoleiro” brasileiro (microempresário), o agente fiscalizador (funcionário da RFB em Foz do Iguaçu) e o empresário paraguaio.

O perfil de cada operador é diferenciado. Em geral, o “sacoleiro” tem pouco capital de giro e baixa escolaridade, e seu perfil econômico se enquadra frequentemente na classe “C”. O agente fiscalizador (funcionário da Receita Federal - DRF/Foz do Iguaçu) possui formação superior por exigência do cargo (AFRFB e ATRFB). Os lojistas paraguaios, por sua vez, apresentam variados portes, tendo sido selecionado para a pesquisa um lojista de grande porte, que tem volume de exportação considerável e interesse na sistematização do RTU para alavancar as suas vendas (a primeira loja paraguaia a cadastrar-se e utilizar o RTU).

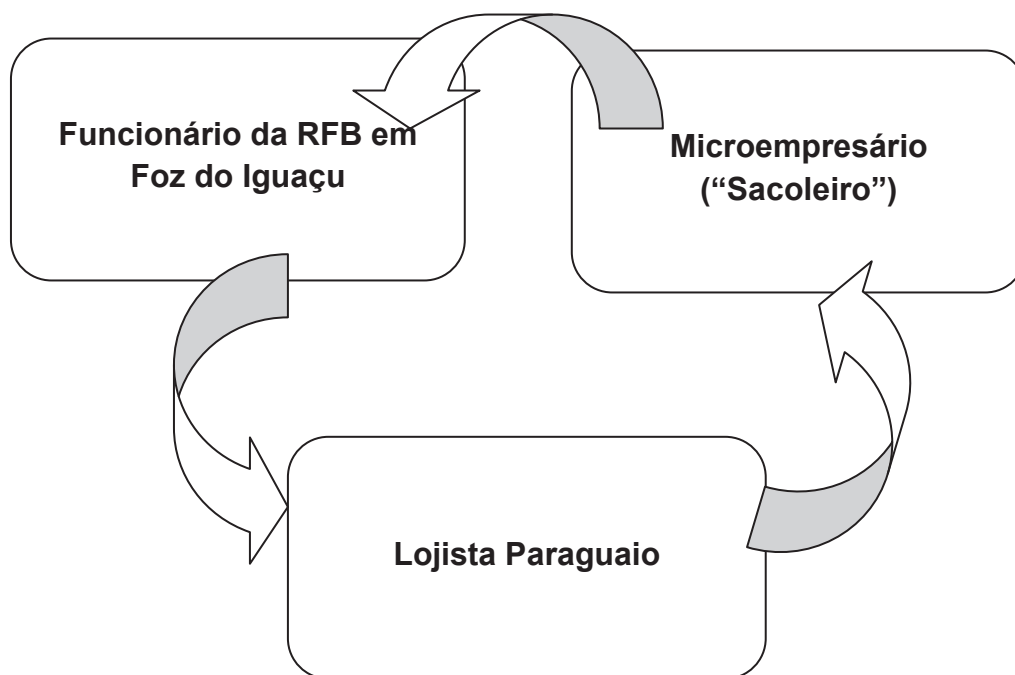


FIGURA 26 — OPERADORES DO RTU

FONTE: Elaboração própria

Os questionários utilizados na pesquisa foram aplicados a operadores representantes de cada uma das categorias sendo a amostra composta por vinte microempresários habilitados no RTU (escolhidos aleatoriamente a partir da lista disponível do sítio da RFB); três Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (AFRFB) que trabalham diretamente com a dinâmica da fronteira e o regime; e um lojista paraguaio. Os questionários foram compostos por questões abertas, diferentes para cada agente, e figuram ao final do presente estudo (Apêndice). As respostas obtidas nortearam a redação dos tópicos que seguem.

7.3.3 A fundamentação e o histórico do RTU

A DRF/Foz do Iguaçu é uma das instituições responsáveis pelo combate ao contrabando/descaminho de mercadorias na fronteira, e seus esforços são frequentemente articulados com o de outros órgãos, tais como a Polícia Federal, para buscar mais abrangência geográfica e eficácia nas ações.

O RTU nasce de uma demanda social da população fronteiriça, preliminarmente materializada em documento dirigido à RFB em março de 2006, no

qual se propunha “maior formalização do comércio fronteiriço entre Brasil e Paraguai, com especial ênfase em *Ciudad del Este* (PY) e Foz do Iguaçu (BR)”. Tal documento é fruto de discussões em reuniões realizadas em Brasília e Foz do Iguaçu, em março de 2006, no marco do Plano de Contingência acordado entre os países em abril de 2005.

Pode-se afirmar que a intensificação da demanda pelo regime é diretamente relacionada ao recrudescimento da ação fiscal na fronteira na década de 90, que trouxe tanto impactos positivos (como a melhoria no cumprimento espontâneo das obrigações tributárias e aduaneiras, e a diminuição da concorrência desleal, com a apreensão de produtos contrabandeados/descaminhados ou ainda piratas/contrafeitos) quanto negativos (diminuição da renda da população fronteiriça de ambas as cidades dependente da atividade, visto que o aumento da fiscalização não foi acompanhado de políticas públicas incisivas).

Com base nas respostas obtidas nas entrevistas, estima-se que haja aproximadamente quinze mil “sacoleiros” e “laranjas” que trabalham de forma ilegal na fronteira entre Foz do Iguaçu e *Ciudad del Este*, os quais têm a percepção de que seu “trabalho” é mais relevante do que a gravidade da ilegalidade cometida, muitos nem o veem como uma atividade ilegal. Ao que parece, a consciência da ilicitude é aparentemente atenuada pela visão de que a clandestinidade é menos lesiva ao país do que o desemprego.

Diante do expressivo número de “sacoleiros”, e da consequente pressão social gerada para a legalização da atividade, aliada ao compromisso bilateral referido ao início deste tópico, o Poder Executivo sensibilizou-se a ponto de constituir um grupo técnico (com a participação da RFB) que concebeu um modelo normativo, procedimental e informatizado para operacionalização do regime. A primeira iniciativa normativa do Poder Executivo foi a Medida Provisória nº 380, de 28/6/2007, que acabou revogada (por motivos políticos, para desobstruir a pauta de votação) pela Medida Provisória nº 391, de 18/9/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.580, de 27/11/2007. O texto redigido pelo Poder Executivo foi então reproduzido em projeto parlamentar que resultou na Lei nº 11.898, de 8/1/2009.

Contudo, a simples publicação da Lei não deu efetividade ao regime, visto que era necessária a conclusão de uma ferramenta informatizada (no caso,

brasileira⁵⁸) que permitisse a transmissão confiável e em tempo real dos dados da fatura de venda pelo lojista paraguaio à RFB, assim como o registro de saída na Aduana paraguaia e o de ingresso no Brasil, tudo isso de forma a automatizar o fluxo de informação.

Gerou-se uma sistemática de importação que aproveita os dados da exportação, evitando-se a redigitação e a duplicidade de atividades, materializando em procedimento o que Trevisan (2012) denomina a terceira Lei de Newton aplicada ao comércio exterior⁵⁹. A sistemática poderia muito bem ser adaptada e um dia generalizada ao universo de importações brasileiras.

O Sistema RTU começou a operar para cadastramento de operadores brasileiros em 3/1/2011 (módulo cadastramento), e em fevereiro de 2012 passou a ser possível o registro e o controle informatizado de toda a operação, desde a compra no Paraguai até o desembaraço (liberação) da mercadoria no Brasil.

Se antes de 2012 não era possível ir ao Paraguai e adquirir mercadorias para revenda, de forma lícita, agora o RTU o permite, com despacho simplificado e pagamento unificado dos tributos federais incidentes. Basta que se constitua uma microempresa, habilitando-se perante a RFB a operar no regime.

7.3.4 Os agentes econômicos na fronteira e a tributação sob o ponto de vista do importador

O comércio lícito na fronteira Foz do Iguaçu/*Ciudad del Este* envolve basicamente quatro situações (pressupondo-se o lado brasileiro como comprador): (a) a do residente brasileiro da região fronteira que adquire produtos necessários a sua subsistência na cidade estrangeira vizinha; (b) a do viajante brasileiro que adquire bens incluídos no conceito de bagagem no Paraguai; (c) a do importador comum brasileiro, que promove a entrada no país de mercadoria estrangeira procedente do Paraguai; e (d) a do microimportador habilitado no RTU.

⁵⁸ Embora as negociações para implementação do regime tenham sido bilaterais, jamais houve um acordo formal entre os países para instituição do regime. Assim como a lei que institui o RTU é totalmente brasileira, o sistema informatizado que o controla também o é. O lojista paraguaio, assim como o funcionário da Aduana paraguaia, são usuários do sistema brasileiro. Assim, o sistema brasileiro é pioneiro tanto por ser bilíngue (português/espanhol) quanto por ter usuários (inclusive cadastradores) dos dois países. Para tanto, foram basicamente uniformizadas as legislações da RFB/BR, da SET/PY e da DNA/PY sobre segurança da informação.

⁵⁹ A cada importação corresponde uma exportação, de mesma intensidade, porém de sentido oposto.

Para cada uma dessas situações existe um tratamento tributário específico, e a análise de tais tratamentos (sintetizada na Figura 27) permite uma melhor visualização da “filosofia” que norteia o RTU.

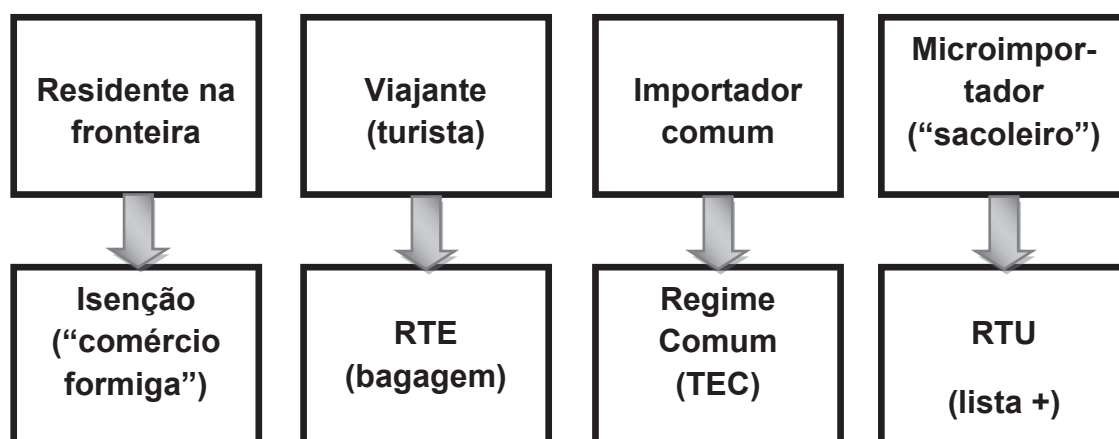


FIGURA 27 — AGENTES ECONÔMICOS TRANSFRONTEIRIÇOS E TRIBUTAÇÃO

FONTE: Elaboração própria

Na primeira situação, a Lei nº 8.032/1990 (art. 2º, II, “f”), concedeu isenção do imposto de importação, estendido ao IPI (art. 3º), e à contribuição para o PIS/Pasep e à COFINS (pelo art. 9º, II, “e” da Lei nº 10.865/2004), desde que os bens sejam trazidos do exterior “no comércio característico das cidades situadas nas fronteiras terrestres, destinados à subsistência da unidade familiar”.

A IN SRF nº 104/1984, que disciplina o chamado “comércio formiga”, esclarece que a isenção é aplicável somente a mercadorias produzidas no país de aquisição ou no Brasil. Fica evidente, no caso, que o agente econômico envolvido (v. g. brasileiro residente em Foz do Iguaçu que adquire alimentos de origem paraguaia ou brasileira em um mercado, em *Ciudad del Este*) não pode comercializar os bens.

No caso de viajante que traz bagagem do exterior, há, da mesma forma, um tratamento tributário específico, o RTE. Destaque-se que também aqui é vedada a comercialização, em virtude do próprio conceito de bagagem (Decisão CMC nº 53/2008), que exclui bens que pela quantidade, natureza ou variedade, permitam presumir importação com fins comerciais ou industriais (a IN SRF nº 1.059/2010

detalha, em seu art. 33, limites quantitativos e de valor para fruição da isenção relativa a bagagem).

Na importação comum, é não só possível, mas usual que se importe para revenda. Contudo, deve o importador obter habilitação na RFB, e adotar todas as providências necessárias ao registro da declaração e importação e ao acompanhamento do correspondente despacho (como a classificação de mercadorias, de acordo com as regras do Sistema Harmonizado; a valoração aduaneira, em conformidade com o Artigo VII do GATT; e o licenciamento da importação, se necessário, junto à SECEX), procedimentos, em geral, tecnicamente inacessíveis ao “sacoleiro”.

É de se reiterar assim que não se apresentava, antes do RTU, meio lícito viável para que o “sacoleiro” adquirisse mercadorias no Paraguai e as revendesse no Brasil. Essa restrição, aliada à substancial diferença de tributação entre os países e ao elevado fluxo de pessoas na região fronteira Foz do Iguaçu/*Ciudad del Este*, por certo contribuiu para crença local generalizada, porém equivocada, de que a prática de tal comércio (como profissão ou como complementação de renda), apesar de ilegal, não era socialmente (e até juridicamente) condenável.

O RTU surge assim como uma alternativa de legalização da atividade do “sacoleiro”, permitindo a importação para revenda direta ao consumidor final, com simplificação do despacho e unificação do pagamento dos tributos federais incidentes, medidas que tornam o processo menos técnico e, por consequência, mais acessível ao público em geral.

Nessa linha, o RTU não tem como alvo nem o viajante, nem o residente na fronteira, nem o grande ou médio importador. Aliás, recorde-se que o enquadramento como microempresa é condição para o regime.

Como acaba normalmente ficando menos oneroso importar pelo RTU, foram criadas medidas para evitar um deslocamento do eixo das importações comuns para o regime (mediante fracionamento, ocasionando distorções na economia), como a restrição da utilização do RTU a determinados limites (de valor e, eventualmente, quantitativos) e a determinadas mercadorias (lista positiva), assim como a obrigatoriedade de venda direta a consumidor final e o monitoramento do impacto do regime por Comitê (que já foi instituído pela Portaria MDIC nº 18/2010).

7.3.4 O RTU atualmente

Em que pese ter sido efetivamente implantado em fevereiro de 2012, o RTU teve sua primeira operação somente em junho do mesmo ano. Apesar de praticamente toda informação sobre o RTU estar disponível no sítio da RFB (<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/rtu>), onde se encontra a legislação na íntegra, acompanhada de uma cartilha do regime, um detalhamento passo a passo de uma operação, uma seção de perguntas e respostas, e informações sobre os documentos e formulários necessários, as mercadorias admitidas, as microempresas optantes, e as lojas de *Ciudad del Este* cadastradas, entre outras, ainda parece haver uma mescla de falta de conhecimento do regime com receio (pela cultura de fuga do fisco gerada com a clandestinidade).

Até março de 2014, existiam 970 empresas cadastradas, sendo 864 ativas, e 26 lojas paraguaias cadastradas. Já foram realizadas 370 operações de importação ao amparo do regime, somando a importância de R\$ 1.746.413,80 com recolhimento de R\$ 436.582,37 em tributos federais.

O Gráfico 31 mostra a distribuição das microempresas importadoras por unidade da federação, destacando que São Paulo é o Estado com maior volume de importações, seguido pelo Paraná e pelo Rio Grande do Sul⁶⁰.

Nas estatísticas de comércio exterior, sem considerar o RTU, São Paulo também aparece como o principal destino de mercadorias oriundas do Paraguai, constituindo-se naturalmente não só em centro consumidor (pela densidade populacional e pela renda) como em centro distribuidor, devido a sua dinâmica logística e comercial.

O aparecimento do Estado do Rio Grande do Norte na tabela aponta para a existência de microempresários interessados em comercializar produtos adquiridos no regime, principalmente telefones celulares, mesmo em regiões nas quais os custos de transporte⁶¹ em tese se tornariam um empecilho.

⁶⁰ Por município, os principais destinos das mercadorias adquiridas ao amparo do RTU foram Pelotas (RS), São Paulo (SP), Natal (RN), Novo Hamburgo (RS), Chapecó (RS) e Umuarama (PR).

⁶¹ A distância rodoviária entre Foz do Iguaçu e Natal é de aproximadamente 4.000 Km.

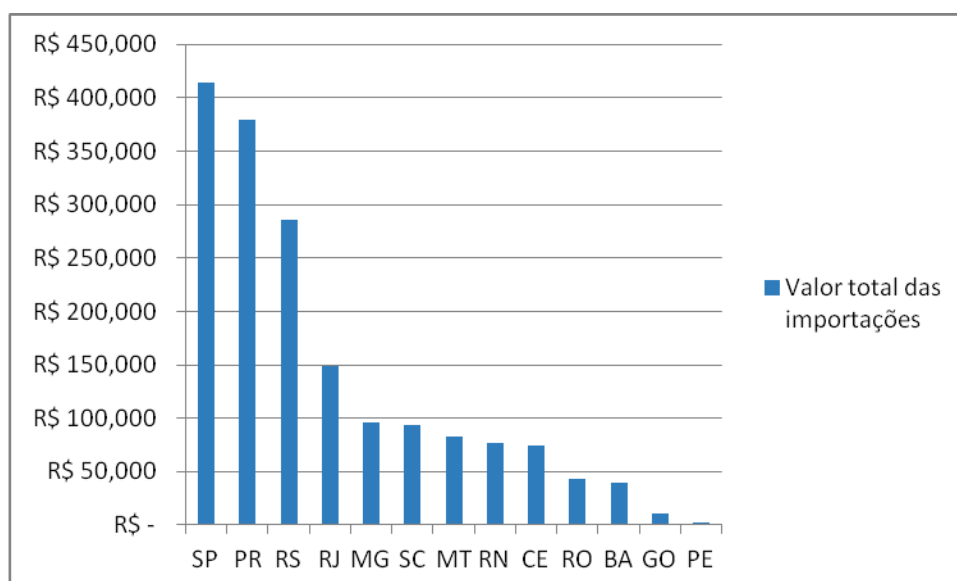


GRÁFICO 31 — EMPRESAS IMPORTADORAS PELO RTU POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Fonte: Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu - período de 09/08/2012 a 10/03/2014.

A Tabela 15 apresenta a distribuição das operações por ano, com os respectivos valores, em Reais.

TABELA 15 — DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES DO RTU

Ano	Valor arrecadado	Operações
2012	R\$ 202,886.88	40
2013	R\$ 1,348,489.34	291
mars-14	R\$ 195,037.58	39

Fonte: Delegacia da Receita Federal em Foz do Iguaçu (2012).

O volume atual de operações do RTU é perceptivelmente inferior à expectativa da RFB. Ainda há desconhecimento por parte dos microimportadores, falta de percepção das vantagens, entre outros, que não colaboram com a migração dos usuários para esse tipo de regime. Daí a busca, neste estudo, da indicação das vantagens e desvantagens do RTU justamente por aqueles que já são operadores do regime.

7.3.5 Vantagens e desvantagens, na percepção dos operadores

A partir dos questionários aplicados a alguns dos principais operadores do RTU, foi possível verificar sua percepção a respeito das vantagens e desvantagens do regime.

Na visão do microimportador, as vantagens relacionadas, em geral, são: (a) a legalização de sua atividade; (b) a segurança de que a mercadoria vai chegar ao destino final; (c) a tributação em patamar menor que na importação comum; (d) a possibilidade de liberação em quantidades comerciais de produtos como telefones celulares, peças e acessórios para computadores, *tablets* e aparelhos de som para carros; (e) a simplificação no despacho aduaneiro e no pagamento dos tributos; e (f) o baixo risco de pagamento de multa por classificação incorreta da mercadoria importada (previamente cadastrada pelo lojista paraguaio no Sistema RTU). As vantagens apontadas não destoam das indicadas pelos lojistas paraguaios (que acrescentam a facilidade de cadastramento das lojas no Paraguai e o incremento no volume de vendas) e pela Receita Federal do Brasil (que agrega a simplificação do controle, tendo em vista a informatização).

As desvantagens do regime, na percepção do microimportador, são: (a) a burocracia para o cadastramento na Receita Federal; e (b) a ausência na lista positiva de equipamentos mais modernos de informática, como aparelhos *wireless*, e de produtos de bazar, brinquedos, perfumaria e artigos para casa, que são produtos comumente comercializados no Brasil. Os lojistas paraguaios fazem coro a essa segunda desvantagem, indicando que a abrangência da lista positiva ainda é tímida. Por fim, na percepção da RFB, apontou-se que o regime ainda está aquém das expectativas, não guardando compatibilidade com o esforço despendido em sua criação.

Percebeu-se nitidamente que o fator mais desmotivador entre os microempresários é a excessiva restrição na lista positiva, que hoje não inclui os produtos que têm maior giro comercial, o que minimiza os lucros e dificulta a concorrência com empresas de maior porte.

A RFB, em relação a tal fator, informa que o Comitê de Monitoramento do RTU acompanha e avalia as operações periodicamente, e elabora relatórios trimestrais que apontam as necessidades de aprimoramento do regime. Nesse

contexto, podem ser efetuadas restrições adicionais ou ampliações de escopo, de acordo com os impactos identificados na economia nacional brasileira.

É importante destacar ainda que o princípio que norteou a elaboração da lista foi a proteção da indústria nacional. Assim, o tema deve ser estudado com ponderação, buscando-se uma melhor solução para eventual conflito de interesses entre representantes da indústria nacional e microempresários.

7.4 ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO NA AMAZÔNIA

O processo de indução da formação territorial amazônica passou, conforme citam Porto e Costa (1999), por três fases: *defesa nacional*, *valorização regional* e *desenvolvimento regional*. A fase de defesa nacional caracterizou-se pela visão geopolítica de garantir o adensamento humano de brasileiros, de promover a integração com a instalação de novas infraestruturas ou a ampliação das já existentes, bem como de induzir as primeiras ações do Estado na fronteira com os demais países limítrofes. A segunda fase, de valorização regional, destacou-se pela constituição de um sistema de medidas, serviços, obras e empreendimentos nos estados e territórios, com o objetivo de induzir o aproveitamento das potencialidades de cada localidade por meio do desenvolvimento da agropecuária e das produções extrativa, mineral e industrial. E por fim, a fase de desenvolvimento regional, que é a “regionalização” do interesse na ocupação e na exploração das potencialidades, entre Amazônia Ocidental e Amazônia Oriental, aprimorando-se os processos planejados ou espontâneos de ocupação e colonização (PORTO; COSTA, 1999).

A implantação de incentivos fiscais por meio de regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais, inicialmente com a Zona Franca de Manaus (ZFM), e, posteriormente, com as ALC em sentido estrito e as ZPE, todos espécies do gênero “áreas de livre comércio”, faz parte do pacote de ações na fase de desenvolvimento regional.

As Áreas de Livre Comércio (ALC) é um fenômeno exclusivamente amazônico. Estão localizadas em municípios do Acre, Rondônia, Amazonas,

Rondônia, Roraima e Amapá e buscam promover o desenvolvimento de tais regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

As ALC foram instituídas individualmente por legislação federal específica, em tempos e circunstâncias diferentes, de acordo com a política nacional, e com benefícios e vedações diversificados⁶². Não se poderia, a rigor, falar de um único regime aduaneiro de área de livre comércio, pois cada lei instituidora de ALC pode estabelecer regras próprias (tabela 16).

TABELA 16 — CRIAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

1989	AM	Tabatinga	Lei nº 7.965, de 22/12
1991	RO	Guajará-Mirim	Lei nº 8.210, de 19/7
	RR	Pacaraima*	Lei nº 8.256, de 25/11
		Bonfim	
	AP	Macapá e Santana	Lei nº 8.387, de 30/12
1994	AC	Cruzeiro do Sul	Lei nº 8.857, de 8/3
		Brasiléia, com extensão para Eitaciolândia	
2008	RR	Boa Vista*	Lei nº 11.732, de 30/6 (em nova redação à Lei nº 8.256/91)

Fonte: Leis supracitadas.

* A ALC de Pacaraima foi transferida para Boa Vista em 2008.

Pode-se visualizar uma espacialização pautada em dois flancos: em primeiro lugar, concentrada, nos estados da Amazônia Ocidental, em razão da faixa de fronteira continental com outros cinco países sul-americanos, e, em segundo lugar, isolada, no Amapá.

⁶² Veja-se, a título ilustrativo, que a suspensão do pagamento do imposto de importação e do IPI (artigo 525 do Regulamento Aduaneiro) aplica-se a destinações diferentes para cada ALC (v. g. beneficiamento de pecuária - restrito às ALC de Boa Vista, Bonfim, Macapá, Santana, Brasiléia e Cruzeiro do Sul, agricultura - restrito à área de Guajará-Mirim, e atividades de construção e reparos navais - restritas às áreas de Guajará-Mirim e Tabatinga).

Como exposto, as ALC buscam promover o desenvolvimento das cidades amazônicas localizadas nas faixas de fronteira na *Amazônia Ocidental* (em regra) em razão dos vazamentos de renda de brasileiros que facilmente têm trânsito de compra nas cidades fronteiriças dos países vizinhos (Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia).

Segundo Souza Cruz *et al.* (2008), a razão das ALC terem sido pensadas inicialmente para os territórios da Amazônia Ocidental (em regra), conforme previsão normativa, é oriunda de uma política de formação sócio-territorial na Amazônia Legal, que buscava organizar a lógica do desenvolvimento regional com base na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo e da teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (1969 e 1981).

De um lado, a Amazônia Ocidental tornou-se palco, em um primeiro momento, de uma estratégia de intervenção setorial que buscava estruturar o Polo Industrial de Manaus (PIM), a partir de uma Zona Franca, funcional para o desenvolvimento da industrialização nascente, e, em um segundo momento, de uma estratégia descentralizada de promoção de ALC administradas pela SUFRAMA.

A estratégia de intervenção setorial buscava na Amazônia Oriental explorar recursos minerais, promover a exportação agropecuária, bem como estimular a formação de uma agroindústria, motivo pelo qual as ALC estiveram ausentes destes estados, com exceção do Amapá, que se beneficiou de sua posição fronteiriça geoestratégica⁶³.

⁶³ Dentro da lógica de integração com o restante do país, e em função da posição geoestratégica de fronteira marítima com o Oceano Atlântico, como localização portuária de entrada e saída de fluxos comerciais de destino ou origem das regiões Norte e Centro-oeste, no ano de 1991, os municípios amapaenses conurbados de Macapá e Santana foram beneficiados pela formação da única ALC presente na Amazônia Oriental.

7.5 CARACTERIZAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

Nos fundamentos que justificaram a formação de ALC na Amazônia, pode-se observar a confluência de dois discursos simultâneos que muitas vezes se confundem, justamente por conterem elementos complementares: um econômico e outro político.

A teorização econômica demonstra que a lógica de funcionamento de uma ALC é baseada em um círculo virtuoso de crescimento econômico, no qual os incentivos da desoneração fiscal representam o gatilho de estímulo na economia como um todo, pois impactam, inicialmente, na redução dos preços de produção, que, por sua vez, impactam em aumento, tanto na oferta (elevação da produção), quanto na procura (elevação da demanda), o que repercute positivamente no mercado de trabalho (com geração de empregos).

Apesar de uma parcial desoneração fiscal no curto prazo, observa-se que dependendo da sensibilidade do investimento privado e da capacidade ociosa, no lado da oferta, bem como da propensão ao consumo e do nível de endividamento dos consumidores, do lado da demanda, o efeito multiplicador da queda dos impostos propiciado pelo regime da ALC pode gerar no médio ou longo prazo uma recomposição das receitas estatais em função do aumento da arrecadação tributária propiciada pelo aumento do consumo e da produção.

Esta teorização econômica que embasa a política das ALC e justifica sua eficiência a partir da tese do ciclo virtuoso de desenvolvimento encontra comprovação prática quando se tomam em consideração os dados da ZFM, uma vez que a renúncia fiscal de cada R\$ 1 é compensada mais que proporcionalmente por um retorno de R\$ 1,37 na arrecadação tributária global, envolvendo os entes governamentais da União, do estado do Amazonas e do município de Manaus (SUFRAMA, 2009).

A teorização política centra-se na promoção do desenvolvimento de municípios presentes em próximas fronteiras na Amazônia, buscando integrá-los ao restante do país, por meio da extensão de alguns benefícios fiscais do modelo da ZFM, a fim de fortalecer os setores comercial, agroindustrial e extrativo.

Os argumentos políticos e econômicos que justificaram a criação de sete ALC na Amazônia Legal registra-se a estruturação normativa, na forma de regime aduaneiro aplicado em área especial, proporcionando certo grau de renúncia fiscal. Em síntese, o tratamento tributário nas ALC é o seguinte: as mercadorias⁶⁴ ingressam nas ALC com suspensão da exigibilidade do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que se converte em isenção quando houver uma das destinações previstas na lei⁶⁵ de regência. Ao saírem das ALC para o restante do território aduaneiro (exceto se para outra ALC, para a ZFM ou para a Amazônia Ocidental, nos casos de extensão dos benefícios da ZFM), ficam sujeitas ao tratamento dado às importações.

A tais incentivos somam-se os relacionados a outros tributos federais — Contribuição para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição para o PIS/PASEP), e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) — e estaduais — ICMS⁶⁶.

Das quatro situações de aproveitamento de benefício fiscal no regime das ALC, observa-se claramente que as empresas têm um padrão de realização de negócios que se concentra na *compra de bens nacionais*, com um menor grau de *importação*, o que repercute em renúncia fiscal tanto em relação aos tributos federais (IPI, Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS) quanto estaduais (ICMS).

As ALC plenamente implantadas (Tabatinga/AM, Guajará-Mirim/RO, Boa Vista/RR e Macapá-Santana/AP) tornaram-se importantes para dinamizar o setor comercial dos municípios, e a análise da evolução da renúncia fiscal demonstra que esta é insignificante frente ao volume de arrecadação total dos mesmos impostos ou à recomposição fiscal com o aumento da produção e do consumo (OLIVEIRA, 2011).

⁶⁴ Há restrições econômicas à aplicação do regime, em todas as ALC, para automóveis de passageiros, bebidas alcoólicas, fumo e seus derivados, perfumes e armas e munições. Nas ALC de Tabatinga e Guajará-Mirim há ainda restrição a bens finais de informática.

⁶⁵ O artigo 525 do Regulamento Aduaneiro brasileiro (Decreto nº 6.759/2009) sintetiza as destinações gerais e por ALC, cabendo destacar que a desoneração, para o II e o IPI, corresponde a uma suspensão do pagamento, convertida em isenção com a destinação. Destaque-se que em todas as ALC se permite a internação da mercadoria (saída para outros pontos do território nacional) como bagagem acompanhada de viajante, observado o mesmo tratamento previsto na legislação aplicável à Zona Franca de Manaus.

⁶⁶ Os benefícios fiscais estaduais, relacionados ao ICMS, permitem que operações praticadas por empresas situadas nas ALC possam obter uma redução final de carga tributária de 40% a 65%, em razão da isenção tributária deste imposto nas remessas internas e interestaduais, bem como do crédito presumido concedido ao contribuinte adquirente das mercadorias (EUZÉBIO, 2011).

Desde o surgimento do regime das ALC na década de 1990, observa-se que nos municípios em que elas foram plenamente implementadas houve crescente aumento do volume de compra de bens nacionais e um baixo e volátil volume de importações⁶⁷, o que é perceptível pela contabilização do IPI e do II.

As razões para o baixo dinamismo das importações frente ao consumo de produtos nacionais nas ALC são explicadas, principalmente, pela falta de técnicos especializados e de apoio logístico, pelo tamanho restrito do mercado municipal e pelas dificuldades normativas/operacionais na importação.

Em função da escala, a ALC de Macapá e Santana/AP registra um melhor aproveitamento do regime e, depois de duas décadas de operação, o segmento empresarial aproveita-se das desonerações fiscais, em escala decrescente, para comprar *bens nacionais*, importar *bens*, e, finalmente, vender *bens intranacionalmente* para o Pará.

7.6 FUNCIONAMENTO DAS ALC NA FAIXA DE FRONTEIRA AMAZÔNICA

Circunscritas territorialmente a espaços delimitados em um município e há um tempo previsto de renúncia fiscal do Estado, as ALC foram criadas com o objetivo de promover um desenvolvimento mais equilibrado na faixa de fronteira amazônica, tomando como referência o sucesso econômico, político e ambiental do modelo da ZFM/PIM.

Neste contexto, de um total de 98 municípios brasileiros da Amazônia Legal, presentes na faixa de fronteira, observa-se que apenas 9 se caracterizam como cidades-gêmeas nas linhas transfronteiriças do Brasil com os demais países amazônicos, e que 5 deles foram beneficiados com ALC, para promoção do desenvolvimento local e da integração regional (IBGE, 2014).

⁶⁷ Logra-se êxito, assim, em relação a um dos fatores justificadores das ALC, como política reativa que visa tornar o comércio mais atrativo nos municípios fronteiriços brasileiros em comparação com as cidades-gêmeas nos países vizinhos, buscando gerar preços locais mais competitivos, e evitar o funcionamento do *comércio formiga*, propulsor de evasão fiscal e de renda brasileira no exterior. Tal êxito tem ainda impacto positivo em outro fator justificador das ALC: a redução da desigualdade intrarregional na Amazônia.

Estes dados demonstram que a política regionalista de promoção do desenvolvimento e da integração regional na Amazônia por meio das ALC tem um foco concentrado em cidades-gêmeas nas linhas de fronteira, em detrimento de boa parte dos municípios no interior da faixa de fronteira, em número dez vezes maior (em que pese haver duas ALC em tais municípios: Boa Vista/RR, e Macapá-Santana/AP). Por mais que o regime das ALC tenha um viés claramente transfronteiriço, com foco em cidades-gêmeas brasileiras, observa-se paradoxalmente que em tais municípios se obtém menor (ou nenhuma) efetividade na implementação do regime aduaneiro.

A falta de regulamentação das ALC em linha de fronteira de Brasília-Epitaciolândia/AC (ALCBE), de Bonfim/RR (ALCB) e de Pacaraima⁶⁸/RR (ALCP), demonstra que o regime aduaneiro em tais locais “não saiu do papel”, de modo que as empresas cadastradas na SUFRAMA, na maioria dos casos, nunca fizeram uma importação por meio do regime, tendo sido beneficiadas apenas com os incentivos fiscais, principalmente de ICMS, oriundos de compras nacionais.

Esta ausência de efetividade encontra justificativa na reduzida escala comercial nestes municípios, na baixa demanda política e econômica, e nas zonas de livre comércio altamente dinâmicas e atrativas nas cidades-gêmeas dos países fronteiriços, como Cobija (na Bolívia), Lethem (na Guiana) e Santa Elena de Uairén (na Venezuela).

O paradoxo revela dois padrões distintos de evolução das ALC, caracterizados pelo dinamismo comercial em municípios de médio porte e pela inércia estacionária nos municípios de pequeno porte em linhas de fronteira, como se percebe na tabela 17.

De um lado, encontram-se as ALC com desempenho pífio, já citadas (ALCBE e ALCB), ladeadas pela ALC de Cruzeiro do Sul/AC (ALCCS)⁶⁹.

De outro, as provas da contribuição do regime ao desenvolvimento regional: os 3 municípios de médio porte em faixa de fronteira (Boa Vista/RR Macapá/AP e

⁶⁸ A ALC de Pacaraima, por sua inoperância, foi extinta, dando lugar à ALC de Boa Vista, em 2008.

⁶⁹ Diante da baixa maturidade destas ALC, a dinâmica do beneficiamento fiscal no caso das cidades-gêmeas acontece por meio do desembaraço de mercadorias nas Coordenações Regionais de Cruzeiro do Sul e Rio Branco, no Acre, e de Boa Vista, em Roraima, unidades descentralizadas da SUFRAMA, em parceria com as Secretarias de Fazenda (SEFAZ) dos referidos estados.

Santana/AP) e os demais municípios na linha de fronteira de Rondônia, Amazônia e Acre, cujas ALC já estão implantadas e apresentam anualmente um número crescente de empresas cadastradas na SUFRAMA, das quais um percentual significativo apresenta documentação apta a receber o benefício fiscal correspondente ao regime.

TABELA 17 - OPERAÇÃO DAS ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO

UF	ALC	ALC regulada (ALCR)	Empresas Cadastradas na SUFRAMA (ECS)	Empresas aptas para Receberem Benefício Fiscal (ERBF)	Volume de Importações (VI) US\$
AM	Tabatinga	Sim	181	72	509.961, 38
RO	Guajará-Mirim	Sim	1.081	372	2.906.876, 51
RR	Boa Vista	Sim	3.450	1.680	2.978.566, 42
	Bonfim	Não	30	08	0,00
AP	Macapá-Santana	Sim	não informado	não informado	28.198.907,99
AC	Brasiléia-Epitaciolândia	Não	491	159	0,00
	Cruzeiro do Sul	Não	503	292	0,00

Fonte: Elaboração própria. Dados: Fornecidos pela SUFRAMA e suas CORE.

Ano de referência: 2011.

Os casos das ALC de Tabatinga/AM (ALCT) e de Boa Vista/RR (ALCBV) demonstram como o comprometimento municipal foi relevante para consolidar uma parceria de recursos técnicos e econômicos com a SUFRAMA no sentido de efetivar a operacionalização do regime por meio da instalação dos entrepostos aduaneiros⁷⁰.

⁷⁰ Entrepostos aduaneiros de ALC são recintos alfandegados fechados, sob controle aduaneiro, instalados em locais específicos determinados pela SUFRAMA e pela RFB, levando-se em conta a melhor localização em termos de acesso aos portos e aeroportos eventualmente existentes nas ALC.

Os exemplos das ALC de Macapá-Santana/AP (ALCMS) e Guajará-Mirim/RO (ALCGM), por sua vez, espelham não somente o sucesso do comprometimento municipal, mas, principalmente, a atração de investimentos empresariais concentrados no setor de serviços.

No caso rondoniense, além da dinamização do setor de serviços, a ALC adquiriu participação crescente no desempenho da agroindústria em Guajará-Mirim, refletindo no notável ritmo de crescimento de Rondônia em função do agronegócio.

No caso amapaense, a ALC se concentrou na comercialização de bens importados, tornando-se o *hot spot* de maior destaque entre as ALC, por apresentar maior diversificação de setores, maior quantidade de empresas beneficiadas e maior volume de importações e de movimentação de notas fiscais.

Veja-se que enquanto na cidade amapaense as importações são acompanhadas pela proliferação de escritórios de despacho aduaneiro em Macapá e Santana, nas demais ALC não há mais que um ou dois escritórios abertos, e os empresários ainda carecem de informação em relação a compras e importações ao amparo do regime.

O paradoxo apresentado reflete que os problemas na implementação de ALC em linha de fronteira são normalmente relacionados à pequena escala municipal para arrecadar recursos e à modesta capacidade de mobilização das prefeituras junto ao governo do Estado e aos parlamentares federais, o que repercute na falta de recursos para implantar as estruturas físicas necessárias ao alfandegamento⁷¹.

Os problemas detectados nas ALC pouco operantes implicam, em regra, o não alcance dos objetivos desejados. Contudo, podem ocasionar mal ainda maior: a geração de empregos no outro lado da fronteira e o vazamento de renda nacional (efeito diametralmente oposto ao desejado). Veja-se, por exemplo, o caso da ALCB e da ALCBE, para as quais se obteve, em trabalho de campo e dados da SUFRAMA, a informação de que as poucas empresas que se beneficiam dos incentivos fiscais fazem uma triangulação comercial, revendendo os produtos importados aos municípios de Cobija (Bolívia) e Lethem (Guiana).

⁷¹ Quando se analisa o caso de Cruzeiro do Sul, verifica-se o exemplo da letargia política para estabelecer parcerias com a SUFRAMA, a despeito de o município apresentar adensamento tanto setorial, em serviços e na agroindústria, quanto populacional propício para dinamizar a demanda comercial.

Tal dinâmica comercial na fronteira acontece em boa parte da faixa de fronteira brasileira e se explica pela atração dos centros comerciais das cidades-gêmeas de países vizinhos, que possuem desregulamentação do mercado de trabalho, câmbio desvalorizado e menor incidência tributária, o que acaba por induzir o investimento por parte de empresários brasileiros, bem como por incentivar o consumo por brasileiros nas cidades-gêmeas estrangeiras.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios fronteiriços não devem ser estudados de forma separada dentro do espaço geográfico por apresentarem características peculiares, como: 1) da multiescala e 2) dos fluxos opostos de movimento e bloqueio.

Os municípios fronteiriços estão imersos em um ambiente multiescalar, seja local, regional, estadual, nacional ou internacional. Este gradiente escalar doa uma característica peculiar de estudos fronteiriços. É também um ambiente de fluxos multidirecionais relacionado com as questões de cunho social, político e econômico que influenciam diretamente a dinâmica na fronteira, através da geração de fluxos de bloqueios e de movimentos.

A linha de extensão da fronteira do Brasil é uma das maiores do mundo com 16.886 km, e com fronteira com dez países o que faz com que seja uma área bem peculiar e diversificada em relação à economia, à geografia, à cultura e aos aspectos sociais, apesar de pertencerem ao mesmo território. Os fatores que colaboram com essa diversidade vão dos gradientes populacionais dos municípios a fatores econômicos específicos em momentos históricos e políticos, que influenciam de forma particular cada trecho da fronteira.

De acordo com o que foi exposto no início deste trabalho, a tese vinculada aos conhecimentos da geografia econômica⁷² realizou a análise dos fluxos comerciais internacionais na fronteira, e para isso, foi feito uma análise quantitativa árdua em dois momentos históricos: antes e depois da abertura econômica.

A hipótese levantada é que a formação de blocos econômicos trouxe uma nova configuração territorial porque a relação entre espaço e poder mudou, surgindo uma nova arrumação geopolítica. As estruturas argumentativas para expor as hipóteses elencadas estão permeando todo o texto.

⁷² De certa forma a tese também está vinculada a geografia quantitativa devido a grande análise e construção da base de dados que foi construída durante esses 04 anos.

A faixa de fronteira que era vista apenas como uma área de segurança entre 1934 e 1988, sob o ponto de vista militar derivado do contexto da Segunda Guerra Mundial, influenciou a política de fronteiras no Brasil. As restrições legais na faixa de fronteira estavam ligadas aos aspectos da concessão de terras, meios de comunicação e indústrias. Também foram criados os Territórios Federais, para o ordenamento territorial na fronteira, para que o governo central tivesse controle direto das zonas de fronteira consideradas mais vulneráveis, nas regiões norte, centro-oeste e sul.

A partir da formação de blocos econômicos a faixa de fronteira passou a ter também novos papéis, voltados para a integração dos países da América do Sul, principalmente por ser o Brasil uma área estratégica e de vizinhança com a maioria dos países, com exceção do Equador e da Bolívia. A concepção de fronteira mudou quando o contexto político e diplomático assumiu a existência de uma identidade latino-americana, com o Brasil na posição de líder regional. Desta forma, a faixa de fronteira que era fechada e cheia de restrições legais por ser uma área mais de defesa, passa a ser vista como um ponto de contato entre o Brasil e os países vizinhos.

O paradigma militar mudou com o advento do regionalismo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com as elites civis pressionando pela mudança de perspectiva militar nesta área. Conforme Furtado (2013), a faixa de fronteira passou de uma área de segurança nacional para de defesa nacional e desenvolvimento.

Atualmente a legislação em vigor sobre a faixa de fronteira é a Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979, e o Decreto nº 85, de 26 de agosto de 1980, importantes para a regulamentação de atividades que podem ser desenvolvidas na faixa de fronteira. Sob o paradigma de defesa e desenvolvimento, a faixa de fronteira é atualmente vista como um espaço de integração, um ponto de contato com os outros países latino-americanos, como um canal de comunicação entre as diferentes culturas, línguas e costumes.

A faixa de fronteira ganhou, assim, um novo papel. Embora ainda existam medidas de defesa, ela passou a ser tratada também como uma região que precisa ser desenvolvida economicamente, principalmente para o comércio exterior e para melhoria das redes logísticas que ligam aos países vizinhos. Afinal, é uma região

propícia para a cooperação transfronteiriça e fundamental para afirmar a integração regional.

Para a análise da transformação territorial. Observa-se que em relação ao território fronteiriço de 1872, as principais características, presentes da época imperial até os dias atuais, são: a superfície territorial dos municípios dos Arcos Norte e Central é derivada de unidades da Federação que já tinham superfícies territoriais “gigantes” em comparação aos municípios do Arco Sul; a quantidade de municípios no Arco Sul é superior à quantidade de municípios nos Arcos Norte e Central desde 1872.

O processo de divisão territorial na faixa de fronteira foi rápido e intenso, principalmente a partir de 1960. Entre 1940 e 2010 aumentou mais de seis vezes o número de municípios. As vilas militares instaladas para defender a fronteira, o conjunto de fatores econômicos e políticos com a promoção da “marcha para o oeste”, o interesse de ocupação das fronteiras através da vivificação (presença do homem), os incentivos governamentais, a própria expansão da fronteira agrícola, o conjunto de melhoramentos da infraestrutura (rodovias e ferrovias) que ligou aos grandes centros urbanos foram os fatores que levaram à multiplicação das cidades na faixa de fronteira.

O ritmo de desmembramento na FF é próximo do processo que ocorreu no restante do país. Os períodos de maior criação municipal foram entre 1960 e 1970 e entre 1991 e 2000. O número de cidades duplicou entre 1900 e 1911 e triplicou entre 1950 e 1980, portanto, em apenas 80 anos a quantidade de municípios aumentou mais de cinco vezes. Como cita Pumain (1997), independentemente do nível de desenvolvimento do país, a quantidade de municípios sempre tem a tendência de crescer.

Comparativamente, entre 1872 e 2010, em termos territoriais, pode-se dizer que o território fronteiriço passou por um profundo processo de transformação derivado de: processos de litígios fronteiriços, ocorrendo inclusão ou perda de territórios; intenso processo de desmembramento e criação de novos municípios, formação de municípios fronteiriços derivados de “territórios-mães”, originando novos municípios através do processo de desmembramento e multiplicando a quantidade de cidades fronteiriças, principalmente nos estados do Paraná e Santa Catarina; e, por fim, alteração da largura

da faixa de fronteira (66km – 100km – 150km), que incluiu mais municípios fronteiriços conforme foi se modificando a legislação em vigor.

Em 1872, na região norte do Brasil não existiam sedes municipais localizadas próximo dentro da faixa de fronteira, e sim algumas “villas” que ainda não tinham sido emancipadas. E na região sul, o Rio Grande do Sul já era o estado com maior quantidade de municípios fronteiriços em 1872.

O crescimento populacional na faixa de fronteira entre 1900 e 2010 foi ascendente e, como cita Pumain (1997), independentemente do nível de desenvolvimento do país, as cidades sempre têm tendência de crescer em termos de população urbana.

De acordo com o último censo, os municípios da faixa de fronteira têm aproximadamente 11 milhões de habitantes, o que representa 5.65% da população total brasileira distribuída em 27% do território nacional. Assim, o conjunto dos municípios fronteiriços apresenta uma característica desproporcional, porque em comparação ao restante do país tem baixa concentração populacional, porém a população está distribuída em um vasto território. Por outro lado, entre 1900 e 2010 a população fronteiriça aumentou 21 vezes.

A segunda característica é que a concentração da população fronteiriça não é homogênea, está mais concentrado no Arco Sul, se em comparação com os demais. Consequentemente, no Arco Sul está também a maior quantidade de municípios. É o mais populoso com mais de 6 milhões de habitantes, o que representa 58,66% da população fronteiriça total atual. O Arco Norte tem uma população de aproximadamente 2 milhões, ou seja, 18,29% da população da fronteira e, por fim, o Arco Central, com quase 2,5 milhões de habitantes, o que significa que detém 23,05%. A hierarquia formada pela lei *rang taille* demonstra que a população das maiores cidades não é grande o suficiente para estar inserida na curva de tendência, ou seja, as grandes cidades são absentes e menos povoadas em relação às outras regiões. Os maiores municípios, com mais de 200 mil habitantes, são Porto Velho (RO), Rio Branco (AC), Pelotas (RS), Cascavel (PR), Boa Vista (RR) e Foz do Iguaçu (PR).

De acordo com a distribuição populacional por tamanho das cidades da faixa de fronteira, 57% delas são municípios de até 10 mil habitantes, 36% têm entre 10 a 50 mil habitantes, 3% entre 50 a 100 mil habitantes e apenas 2% tem uma

população acima de 100 mil habitantes. A distribuição por arco fronteiriço mostra que os Arcos Norte e Central concentram municípios de 10 a 50 mil habitantes e o Arco Sul concentra as cidades com até 10 mil habitantes.

Diante do exposto, conclui-se o processo de urbanização na faixa de fronteira é muito recente e não formou grandes centros urbanos. O crescimento populacional ainda é intenso no Arco Norte, não apenas na faixa de fronteira, mas em todos os estados da região. Entre os arcos fronteiriços, o Arco Sul apresenta a maior quantidade de municípios fronteiriços e de população, derivados de fatores históricos e políticos que foram abordados neste trabalho. Outro resultado importante encontrado é que apesar de existir 588 municípios fronteiriços, eles não são grandes o suficiente para formar uma rede urbana a parte.

O segundo momento analisado é aquele em que a faixa de fronteira sob o viés do liberalismo econômico. Isso aconteceu porque ela ganhou papel de destaque no contexto da integração econômica, por emitir fluxos próprios de mercadorias, não sendo apenas local de passagem, e porque está integrada com outras regiões no mundo, não apenas restrita a países vizinhos.

Em meados da década de 60, o governo brasileiro percebeu que podia exportar produtos com maior valor adicionado. Como o parque industrial já estava maduro, o país conseguiu lançar-se no mercado internacional. O comércio exterior passa a ser visto como um mecanismo de desenvolvimento. O excedente dos bens de consumo produzidos para a classe média foi absorvido por uma política de incentivo à exportação.

O fim da Guerra Fria teve variados significados para a América Latina, e sem dúvida, o mais importante foi à reorientação da política externa. A nova ordem mundial unipolar e o processo de redemocratização dos países são fatores fundamentais para as novas questões de ordem econômica.

No início da década de 90, no auge das teorias liberais, acreditava-se que interesses econômicos iriam predominar nas relações internacionais, devido ao fim da polarização política e militar. A ocupação efetiva dos espaços nacionais requeria transformar as clássicas fronteiras-separação em modernas fronteiras-cooperação, para viabilizar economicamente o desenvolvimento de regiões fronteiriças que, durante muito tempo, foram rincões isolados. Um quarto elemento, que se torna

mais visível nos momentos de turbulência financeira, são as negociações do gênero em outra escala (COSTA, 1999).

O grau de integração entre diferentes regiões é indicado pela estrutura de fluxos inter-regionais de bens e serviços. A relação entre o comércio exterior e os municípios fronteiriços demonstra que as interações espaciais da fronteira podem ser compreendidas em diversas escalas, pois inseridas em ampla e complexa rede comercial que mantém uma ligação com o território.

No caso do Brasil há uma rede de comércio na fronteira e uma intensificação dos fluxos, porém está muito aquém para se integrar em uma economia aberta. O Brasil tem poucas empresas que se aventuram em exportar seus produtos e que não correspondem nem a 1% das empresas brasileiras. Ainda a economia é muito fechada e voltada para o mercado interno. Na fronteira apesar da sua vantagem geográfica por estar próxima ao limite internacional ocorre o mesmo fenômeno. A economia local ainda é fechada para o exterior.

A análise na escala municipal foi realizada de 1999 a 2013 pois, embora a integração dos blocos econômicos tenha ocorrido antes de 1999, infelizmente os dados por municípios só estão disponíveis a partir desse ano. Portanto, o trabalho não afirma que não existiam fluxos internacionais anteriores a esta data.

A proximidade geográfica e os acordos tarifários são relevantes na análise do resultado. Entre os países da América do Sul, o Paraguai e a Argentina se revezaram na liderança como principal parceiro comercial do Brasil entre 1999 e 2013, sendo esses países também integrantes do MERCOSUL, o que releva a importância do bloco econômico na geração de fluxos internacionais na fronteira e também o fato da faixa de fronteira ser a primeira área de contato com os países vizinhos influência na questão logística das empresas exportadoras e importadoras.

Os fluxos de comércio exterior originário nos municípios fronteiriços indicam que em um contexto de integração econômica a faixa de fronteira também é capaz de emitir fluxos de mercadorias próprios, não sendo apenas um local de passagem, embora os fluxos comerciais para a América do Sul vêm perdendo importância relativa porque os fluxos são direcionados para outros continentes entre eles: europeu, asiático, americano, africano.

Observa-se que os fluxos gerados na FF são multidirecionais. A análise do histórico do comércio exterior indica que não houve variações em relação à quantidade de países e que os fluxos não são direcionados exclusivamente para a América do Sul. Assim, é possível dizer que os fluxos comerciais são multidirecionais em todos os anos analisados e estão integrados com outras regiões do mundo. As interações espaciais na faixa de fronteira indicam que ela é capaz de produzir fluxos próprios com amplitudes e frequências diferentes porque variam conforme as ações dos agentes fronteiriços. Assim, a faixa não é apenas um corredor de passagem.

Na faixa de fronteira observa-se que a dinâmica dos fluxos obedecem a uma dinâmica nacional. Porém, com rede própria e com link conforme foi discutida e apresentada durante a argumentação desse trabalho.

A proximidade geográfica é importante uma leitura possível para fazer a análise dos dados. Os fluxos de comércio internacional para a América do Sul foram intensificados durante os últimos anos, porém a importância relativa deles diminuiu. E as redes de comerciais passaram a serem mais fortes com outras regiões geográficas.

O estudo indicou a importância da centralidade de alguns municípios que são os mais estratégicos e os mais dinâmicos devido à sua posição na rede a qual estão inseridos seja ela por sua importância logística, geográfica ou econômica.

Entre os arcos analisados, com certeza o Sul é o mais dinâmico comercialmente, é onde estão localizadas a maioria das empresas exportadoras/importadoras, a maioria da população e a maioria das cidades fronteiriças. As cidades que participam do fluxo de comércio exterior estão inseridas em um sistema de cidades ligadas ao comércio internacional. Entre 1999 e 2013 tem-se a média de 205 cidades fronteiriças inseridas na rede de comércio exterior, ou seja, quase a metade dos municípios fronteiriços. É importante lembrar que o banco de dados usa como variável para caracterizar o município o domicílio fiscal da empresa, ou seja, para a pessoa jurídica o domicílio fiscal será equivalente à sede social ou ao lugar onde ela desenvolve sua atividade. Não necessariamente os produtos estão sendo fabricados no mesmo município.

O trabalho também estudou dois casos especiais de regimes tributários aplicados na fronteira do Brasil que geram fluxos internacionais bem específicos. O primeiro foi nas “cidades-gêmeas” de Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai), tomando como referência um estudo preliminar sobre o Regime de Tributação Unificada (RTU), e o segundo, nas Áreas de Livre Comércio (ALC) estabelecidas em sete municípios na região norte, as quais representam, em uma escala local, a promoção da integração e do desenvolvimento regional.

O RTU tem uma característica de inclusão social dos microimportadores (sacoleiros) que queiram oficializar seu trabalho. Entretanto, o grau de oficialização desse tipo de trabalho encontra dificuldades na burocracia para o cadastramento na Receita Federal e na ausência na lista positiva de equipamentos mais modernos de informática, como aparelhos *wireless*, produtos de bazar, brinquedos, perfumaria e artigos para casa, que são produtos comumente comercializados no Brasil. Os lojistas paraguaios fazem coro a essa segunda desvantagem, indicando que a abrangência da lista positiva ainda é tímida. Por fim, na percepção da RFB, apontou-se que o regime ainda está aquém das expectativas, não guardando compatibilidade com o esforço despendido em sua criação.

Percebeu-se nitidamente que o fator mais desmotivador entre os microempresários é a excessiva restrição na lista positiva, que hoje não inclui os produtos que têm maior giro comercial, o que minimiza os lucros e dificulta a concorrência com empresas de maior porte. É importante destacar ainda que o princípio que norteou a elaboração da lista foi à proteção da indústria nacional. Assim, o tema deve ser estudado com ponderação, buscando-se uma melhor solução para eventual conflito de interesses entre representantes da indústria nacional e microempresários.

Em relação ao segundo caso, as Áreas de Livre Comércio é um fenômeno exclusivamente amazônico. Estão localizadas em municípios do Acre, Rondônia, Amazonas, Rondônia, Roraima e Amapá, buscam promover o desenvolvimento de tais regiões fronteiriças e incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Desde o surgimento do regime das ALC na década de 1990, observa-se que nos municípios em que elas foram plenamente implementadas houve crescente aumento do volume de compra de bens nacionais e um baixo e volátil volume de

importações. As razões para o baixo dinamismo das importações frente ao consumo de produtos nacionais nas ALC são explicadas, principalmente, pela falta de técnicos especializados e de apoio logístico, pelo tamanho restrito do mercado municipal e pelas dificuldades normativas/operacionais na importação.

Em função da escala, a ALC de Macapá e Santana/AP registra um melhor aproveitamento do regime e, depois de duas décadas de operação, o segmento empresarial aproveita-se das desonerações fiscais, em escala decrescente, para comprar *bens nacionais*, *importar bens* e, finalmente, *vender bens intranacionalmente* para o Pará.

No caso rondoniense, além da dinamização do setor de serviços, a ALC adquiriu participação crescente no desempenho da agroindústria em Guajará-Mirim, refletindo no notável ritmo de crescimento de Rondônia em função do agronegócio. No caso amapaense, a ALC se concentrou na comercialização de bens importados, tornando-se o *hot spot* de maior destaque entre as ALC, por apresentar maior diversificação de setores, maior quantidade de empresas beneficiadas, e maior volume de importações e de movimentação de notas fiscais.

É importante destacar que tanto o RTU como a ALC, essas políticas não tiveram grande impacto em termos da abertura econômica, posto que o Brasil continua sendo um país fechado e as políticas não colaboram nesse sentido, por exemplo, vemos a restrição da lista positiva do RTU cercado de protecionismo.

REFERÊNCIAS

ALICEWEB - **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior.** Exportação municípios. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 01/04/2014.

ALICEWEB - **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior.** Importação municípios. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 01/04/2014.

ALICEWEB - **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior.** Exportação brasileira. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 01/04/2014.

ALICEWEB - **Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior.** Importação brasileira. MDIC, Brasília. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> Acesso em: 01/04/2014.

ALMEIDA, P. R. O Brasil e os blocos regionais: soberania e interdependência. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.16, n.1, 2002 .

ALMEIDA, P.R.**Formação da diplomacia econômica no Brasil : as relações econômicas internacionais no Império.** Editora SENAC:Brasília, FUNAG, 2001.

ALMEIDA, P. R. Problemas conjunturais e estruturais da integração na América do Sul: a trajetória do Mercosul desde suas origens até 2006. **Meridiano 47- Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, n.68, p 4-10, 2006.

ANTUNES, E. M. **Revisão dos critérios de definição de cidades gêmeas nas fronteiras brasileiras.** Disponível em: <http://www.jornal.ceiri.com.br/revisao-dos-criterios-de-definicao-de-cidades-gemeas-nas-fronteiras-brasileiras/>. ISBN 23163224. Acesso 13/08/2014.

AVEIRO, T.M.M. **Relações Brasil-Uruguaí: A Nova Agenda para a Cooperação e o Desenvolvimento Fronteiriço.**(Dissertação).UNB,Brasília, 2006.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Câmbio**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?cambio.acesso> em 24/05/2012.

BARRAL, W.; BOHER, C. P. A integração Latino-Americana em foco: 50 anos de ALALC/ALADI. In: **Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI**. Brasília: FUNAG, 2010.

BARROSO, L.A. A faixa de fronteira: procedimento ratificatório de titulações. **Revista Fac. Direito**, v.19/20, n1, p.19-28, jan/dez, 1995/1996.

BORBA, v. Fronteiras e faixa de fronteira: expansionismo, limites e defesa. **Historiæ**, Rio Grande, v. 4, n. 2: 59-78, 2013.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL –MIN. **Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília, MI/SPR, 415 p., 2005.

BREITBACH, A. Entre especialização e diversificação industrial: por um desenvolvimento regional durável. **Perspectiva Econômica On-line**, vol 1, pg. 1-30, jul./dez. ISSN 1808-575X, 2005.

CARNEIRO FILHO, C.P. **Interações espaciais e cidades-gêmeas na fronteira Brasil-Argentina: São Borja/Santo Tomé – Itaqui/Alvear**. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/>. Acesso em 02/05/2012.

CATELA, E.Y.S. (2009) **Ensaio sobre Comércio Internacional, Tecnologia e Crescimento**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. UFPR: Curitiba, 2009.

CEDEPLAR. Publicação crítica do recenseamento geral do império do Brasil de 1872. **Núcleo de Pesquisa em História Econômica e Demográfica – NPHEd**. 2012. Disponível em http://www.nphed.cedeplar.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/02/Relatorio_preliminar_1872_site_nphed.pdf. acesso em 04/05/2014.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Relatório final do I Encontro dos Municípios de Fronteira**, 2008.

COELHO, P.M. P. **Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado**. Fundação Alexandre de Gusmão FUNAG: Brasília, 1992.

CORREA, L. F.S. O Barão do Rio Branco chefe de missão: Liverpool, Washington, Berna e Berlim". In: **Barão do Rio Branco - cem anos de memória**. Brasília: FUNAG, p. 263-79, 2012.

COSTA, W.M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da Integração. **Confins**. Número 7, 2009.

COSTA, W M. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano IV, n 7, p. 25-41, jul/dez, 1999.

COUTO, L. F. **O Horizonte regional do Brasil: Integração e construção da América do Sul**. Curitiba: Juruá, 2009.

DATHEIN,R. Integração econômica e políticas de desenvolvimento: experiências e perspectivas. **Revista Análise Econômica**, Porto Velho, ano 25, p. 49-69,set, 2007.

EGLER, A.G. C. **Integração Econômica e Redes Logísticas no Cone Sul**. Universidade de Brasília, pg. 312-326. Disponível em: <http://egler.net/index.php/ensitec?view=publication&task=show&id=10>. Acesso em 05/07/2001.

FARIA, L.A, COUTINHO, C.R. **Relações comerciais e integração na América do Sul**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/084.pdf>. Acesso em 04/06/2009.

FERREIRA, A. C. Interações na fronteira Brasil-Uruguai: um estudo de caso das cidades de Jaguarão-RS (Brasil) e Río Branco (Uruguai). **Revista Eletrônica Boletim do TEMPO**, Rio de Janeiro, Ano 4, Nº37, 2009.

Foucher, M. **L'obsession des frontières**. Paris :Librairie Académique Perrin, 248p., 2007.

FOUCHER, M. **Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique**. Paris : Librairie Arthème Fayard, 1991.

FOUCHER, M. **La réaffirmation mondiale de frontières**. Paris : Editora Armando Colin, pg. 23-30, 2011.

FURTADO, R. **Descobrimos a faixa de fronteira: a trajetória das elites organizacionais do Executivo federal: as estratégias, as negociações e o embate na Constituinte.** Curitiba, CRV, 350 p., 2013.

GÉOCONFLUENCES. **Notions générales des programmes.** Disponível em : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/>. Acesso em 03/03/2013.

GUERRA A.E. **Breve histórico da configuração político-administrativa brasileira.** Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/breve_historico_da_configuracao_politico_administrativa_brasileira.pdf. Acesso em 04/08/2014.

GREMAUD, A.P.. VASCONCELLOS, M. A S, TONETO JUNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea.** 7. ed., São Paulo: Atlas, 2007

HAESBAERT, R.. BARBARA., M.JS. Identidade e Migração em Áreas Transfronteiriças. **GEOgraphia**, Vol. 3, n. 5, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demográficos de 1872-2010.** Disponível em : www.ibge.gov.br Acesso em 11 de janeiro de 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **IBGE Cidades.** Disponível em: www.ibge.gov.br Acesso em 11 de janeiro de 2014.

IIRSA. **L'Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.** Disponível em: <http://www.iirsa.org/>. Acesso 02/02/2011

LAFER, C. Discurso: **Desenvolvimento e Integração na América Latina e no Caribe: a Contribuição das Ciências Sociais.** Brasília: MRE, 2002.

Lessa, A.C. O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil. **Rev. bras. Política internacional [online]**. vol.55, n.1, pp. 5-8, 2012.

LIMA, FR F. **Desenvolvimento regional na fronteira Foz do Iguaçu/BR – Ciudad Del Este/PY.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Paraná: Curitiba, 2011.

LIMA, S L M. **O acompanhamento tributário - um novo paradigma em fiscalização para a Receita Federal do Brasil**. ESAF - Escola de Administração Fazendária. Monografia Premiada. Brasília, 2007.

LOBO. **Geografia econômica**. 12 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MARQUES, A M. **Movimentos migratórios fronteiriços: bolivianos e Paraguaio em Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llil/ilassa/2007/marques.pdf> Acesso em: 04/07/2007.

MATTOS, C.M. **Geopolítica e teoria de fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

MATTOS, C.M. **Uma geopolítica amazônica**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MATTOS, C.M. **Geopolítica e destino**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000

MATHIAS, S KI; GUZZI, A C; GIANNINI, R. A. Aspectos da integração regional em defesa do Cone Sul. **Revista Brasileira Política Int.** 51 (1): 70-86 (2008).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR- MDIC. **200 anos de comércio exterior**. Disponível em: www.mdic.gov.br . Acesso em 03/10/2010.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR- MDIC. **Termo de Referências: Internacionalização de empresas brasileiras**. MDIC, Brasília, 2009.

MENDONÇA, C. Impactos de processos de integração em zonas de fronteira: o crescimento dos fluxos comerciais e o desenvolvimento em cidades-gêmeas do Mercosul. **SÉRIE CEPPAC -Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas**: Brasília, 2009.

MENEZES, A.M, PENNA FILHO, P. **Integração regional: blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

MERCOSUL. **Aspectos gerais do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/>. Acesso 20/02/2013.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL - MIN. **Faixa de fronteira**. Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MOREIRA, A. **Teoria das Relações Internacionais**. Porto: Almedina, 3 ed. pg. 487-512, 2003.

MORINI, C.; e LEOCI, G. **Logística internacional segura: Operador Econômico Autorizado e a gestão de fronteiras no Século XXI**. São Paulo: Atlas, 2011.

MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Obras do Barão do Rio Branco In: questões de limites República Argentina**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 295p., 2012.

OLIVEIRA, R,G MAGALHÃES, M.G Questão do Pirara: Roraima. **Textos & Debates**, Disponível em <http://revista.ufrb.br/index.php/textosedebates/article/viewFile/878/723>. Acesso em: 07/08/2002.

OLIVEIRA, J. L. C. **Zona Franca de Manaus: um estudo sobre a renúncia dos entes federativos e os benefícios socioeconômicos gerados**. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

PATRIOTA, A. A. Prefácio. In: **Obras do Barão do Rio Branco I : questões de limites República Argentina**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

PERROUX, F. **Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

PORTO, J.; COSTA, M. **A Área de Livre Comércio de Macapá e Santana: Questões Geoeconômicas**. Macapá: Editora O Dia, 1999.

PORTO, J.L R. **Amapá: Principais transformações econômicas e institucionais – 1943-2000**. Macapá: SETEC, 2003.

PORTO, J. L. R. ; COUTO, M. E. A. ; BARROSO, J. M. ; THALEZ, G. M.. **Do Território Federal a Estado: condicionantes para a execução de ajustes espaciais na Amapá**. In.: Seminário Trinta e Cinco anos de Colonização da Amazônia. Porto Velho (RO), 2007.

PRAZERES, T.L. **A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?** In: O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI: Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2006.

PUMAIN, D. SAINT JULIEN, Thérèse. **L'analyse spatiale : localisations dans l'espace**. Paris : Editora Armando Colin, 2010.

Pumain D. Pour une théorie évolutive des villes. In: **Espace géographique**. Tome 26 n°2, pp. 119-134. 1997.

RFB - RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Quem somos?** Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/> Acesso em 12/12/2012.

REITEL, B. ZANDER, P. **Frontières**. Disponível em: http://www.hypergeo.eu/IMG/article_PDF/article_16.pdf. Acesso em 05/07/2014.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

ROCHA, M. S. **O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: p. 113-146, 2006.

ROZENBLAT. **Tissus de villes e réseaux et systèmes urbains en Europe**. Disponível em http://my.unil.ch/serval/document/BIB_597A8335C98F.pdf. Acesso em 05/11/2004.

SASSEN, S. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. **Revista Eure** (Vol. XXXIII, N° 100), pp. 9-34. Santiago de Chile, diciembre, 2007.

SCHULZ, C. **L'agglomération Saarbrücken – Moselle –est : ville-frontière ou villes frontalières** In : Villes et Frontières.Paris: Collection Villes Anthropos, pg. 50 – 62, 2002.

SEBRAE. **Internacionalizando a empresa**. São Paulo, SP: SEBRAE, 2013.

SENHORAS, E M. Dinâmica fronteira das cidades-gêmeas entre Brasil e Guyana. **REVISTA GEONORTE**, Edição Especial 3, V.7, N.1, p.1077-1094, 2013. (ISSN – 2237-1419).

SENHORAS, E. M. O Novo Regionalismo Internacional da Teoria à Prática: Um Estudo de Caso de Integração Regional e Panregionalismo na encruzilhada Sulamericana. In: VI Fórum do Mercosul, 2007, Aracajú. Anais do VI Fórum do Mercosul. Aracajú: UFS, 2007.

SILVA, R.M.; OLIVEIRA, T.C.M. O mérito das cidades-gêmeas nos espaços fronteiriços. Revista **OIDLES** - Vol 2, Nº 5, diciembre, 2008.

SILVA, L.P. B. **Cadeias produtivas em zona de fronteira: Corumbá (MS) e Puerto Suarez (BOL)**. In: Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos: crise, práxis e autonomia: espaços de resistência e de esperanças. Porto Alegre, 2008.

SILVA, L. Paraguai: transição inconclusa e integração reticente. In: **Agenda Sul-Americana. Mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: FUNAG, 2007.

SILVA, J.K. ; PALMER, M.H.L. **Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil** disponível em: ftp://geofp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_do_marco_legal_da_criacao_de_municipios_no_brasil.pdf. Acesso em 20/04/2014.

Souza, C.A; Porto, J.L., Pedro, J. M. Santos, M.M. **Território Federal no direito brasileiro: estudo comparativo dos Projeto de Lei 008/1947 e Decreto-Lei 411/1969**. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/siteNaea35/anais/html/geraCapa/FINAL/GT9-261-1208-20081125194314.pdf>. Acesso em 13/08/2014.

SOUZA CRUZ, G. A.; BISPO, R. S.; SILVA, A. Z. B. “A criação de Zonas de Processamento de Exportação e de Áreas de Livre Comércio como instrumentos de redução do desequilíbrio intra-regional na Amazônia Ocidental”. **Revista Examãpaku**, vol. 1, n. 1, 2008.

STEIMAN, R. ; MACHADO, L. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico geográfica**. Disponível em <http://www.igeo.ufrrj.br/fronteiras>. Acesso em 04/06/2002

SUFRAMA. “Ganhos tributário e social da ZFM superam renúncia fiscal”. **Suframa Hoje**, ano X, n. 45, agosto, 2009.

TREVISAN, R. **Lei de Newton aplicado no comércio exterior**. Entrevista pessoal realizada em 15/12/2012.

UNASUL. **União das Nações Sul-Americanas**. Disponível em: <http://www.unasursg.org/> Acesso em 01/02/2015.

UTEPI. **Negocios en el Paraguay: elementos del costo país. Cooperación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo**. Disponível em: http://www.mic.gov.py/images/costo_pais_paraguay.pdf. Acesso em: 12/12/2012.

VAZ, A.C. **Cooperação, integração e processo negociador: a construção do MERCOSUL**. Instituto Barão do Rio Branco. Brasília: IBRI, 2002.

VAZ, A C. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 44, n. 1, junho, 2001.

VIANA, A R, SILVA, P. Barros, ANDRE, B C. **Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global**. In: Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

VIZENTINI, P G. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 1, Nº 1, Ago-Dez, 2007.

WACKERMANN, G. **Les frontières dans un monde en mouvement**. 2 ed. Ellipses, 2003.

ZEBRAL FILHO, S T. B. MARIZ, W. **A Nova Dinâmica do Desenvolvimento Regional no Brasil: Globalização, Desigualdades Sócio-Econômicas e Integração**. Disponível em: http://www.academia.edu/1108887/A_NOVA_DINAMICA_DO_DESENVOLVIMENTO_REGIONAL_NO_BRASIL_Globalizacao_Desigualdades_Socio-Economicas_e_Integracao Acesso em 06/09/2014.

APÊNDICE

Perguntas aos Auditores da RFB em Foz do Iguaçu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como começou o projeto do RTU? 2. Qual o principal objetivo do RTU? 3. Inicialmente, o projeto teve alguma preocupação com evasão de divisas? 4. Existiu um estudo prévio para segmentar o público-alvo do RTU? 5. Houve alguma parceria com o governo paraguaio? 6. A RFB tem projetos para aplicar o RTU em outras regiões de fronteira? 7. Qual expectativa em relação ao número de operações do RTU? 8. A lista positiva será revisada periodicamente?
Perguntas aos microempresários varejistas
<ol style="list-style-type: none"> 1. A microempresa já utilizou o RTU? 2. Em caso negativo da resposta acima, por que ainda não utilizou? 3. Em sua opinião, quais as vantagens que apresenta o RTU? 4. Qual o produto poderia ser incluído na lista positiva do RTU?
Perguntas aos lojistas paraguaios
<ol style="list-style-type: none"> 1. Como foi a implantação do sistema RTU na empresa? 2. Qual a principal dificuldade durante a implantação do sistema RTU? 3. Houve problema para a classificação dos produtos vendidos? 4. Qual a sua opinião em relação à lista positiva?